

# KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KARARLARINDA DENETİM ÖLÇÜTÜ OLARAK KULLANILAN İYİ YÖNETİM İLKELERİ\*

## Principles of Good Administration as Review Criteria In Decisions of Ombudsman Institu

Prof. Dr. Mehmet KAHRAMAN\*\* - Öğr. Gör. Ali BALKAN\*\*\*

Geliş Tarihi: 11.03.2020 Yayına Kabul Tarihi: 23.05.2020

### Öz

Bu çalışmada iyi yönetim ilkeleri olarak adlandırılan ilkelerin kamu denetçiliği kurumu tarafından uygulamada nasıl yorumlandığı incelenmiştir. Böylece iyi yönetim ilkelerinin idarenin yargı dışı denetiminde, denetim ölçütü olarak nasıl bir işlevinin olduğu ve nasıl geliştirilebileceğinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Çalışmada öncelikle idarenin yargı dışı denetimi ve bu denetim içinde ombudsman denetiminin yeri ve önemi ifade edilmiştir. İkinci olarak iyi yönetim ilkeleri sınıflandırılmış ve kamu denetçiliği kurumunun seçilmiş kararlarında iyi yönetim ilkelerinin denetim ölçütü olarak uygulaması incelenmiştir.

6328 sayılı kamu denetçiliği kurumu kanununda iyi yönetim ilkelerine doğrudan yer verilmemiştir. İyi yönetim ilkeleri, kamu denetçiliği kurumunun kanununun uygulama yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "iyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6. maddesinde iyi yönetim ilkeleri; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması,

### Abstract

In this study, how the named as good administration principles are interpreted in practice by the ombudsman institution has been examined. Thus, it is aimed to reveal how the principles of good governance function as a review criterion and how it can be improved in the nonjudicial review of the administration. In the study, primarily, the nonjudicial review of the administration and the role and importance of the ombudsman review in this control are expressed. Secondly, good administration principles are classified and the application of good administration as a review criterion in selected decisions of the ombudsman institution is examined.

Good administration principles are not directly included in the ombudsman institution law number 6328. The principles of good administration are regulated in the Application by law of the ombudsman institution law. Good administration principles in article 6 titled "good administration principles" of the by law on Procedures and Principles Regarding the Implementation of the Law on Ombudsman Institution; lawfulness, preventing

\* Bu çalışma, 3-5 Mayıs 2018 tarihleri arasında Alanya'da düzenlenen 4. Uluslararası Hukuk Sempozyumunda sözlü bildiri olarak sunulan " Kamu Denetçiliği Kurumunun Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri" adlı özet metninin genişletilmiş ve yeniden düzenlenmiş ve güncellenmiş halidir.

\*\* Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı, kahraman88@hotmail.com ,ORCID ID:0000-0003-2086-487X

\*\*\* Gaziantep Üniversitesi, Öğuzeli MYO, Hukuk Bölümü, Adalet Programı, abalkan65@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0001-2345-6789

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 olarak sayılmıştır. Madde metninden, iyi yönetim ilkelerinin bu sayılanlarla sınırlı olmadığı da görülmektedir.

Sonuç olarak kamu denetçiliği kurumunun idareye dönük şikâyetlerin incelerken önce *hukuka ve hakkaniyete uygunluk* ve ikinci olarak da *iyi yönetim ilkelerine uygunluk* yönünden incelediği görülmüştür. İyi yönetim ilkelerinin etkili olması ve kurumsallaşması için kamu 6328 sayılı yasa içinde temel bir denetim türü olarak düzenlenmelidir. İdarenin iyi yönetim ilkelerine uymaması durumunda kamu denetçiliği kurumuna gerekçe bildirmesi zorunlu hale getirilmelidir. Kamu denetçiliği kurumunun iyi yönetim ilkeleri ile ilgili idareye dönük eğitim ve yayım faaliyetleri artırılmalıdır. İdarelerin iyi yönetim ilkelerine uyumu ile ilgili performans raporları hazırlanmalıdır. Kamu baş denetçisi ve denetçilerin iyi yönetim ilkelerinin en çok ihlal eden kurumları ziyaret etmesinin iyi yönetim ilkelerine uyma düzeyini arttıracak değerlendirilmiştir. Böylece kamu denetçiliği kurumunun hukuk devleti anlayışına sağlayacağı katkı artmış olacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsman, İyi Yönetim İlkeleri, Hak Arama Özgürlüğü, İdarenin Denetlenmesi

discrimination, proportionality, misuse of powers, equality, impartiality, honesty, courtesy, transparency, accountability, legitimate expectations, protection of acquired rights, right to be heard, right to defense, right to information, decision in reasonable time, reasoned decisions It was counted as showing the application ways against the decision, notifying the decision without delay, and protecting personal data. It is also seen from the text of the article that the principles of good governance are not limited to these.

As a result, it was seen that the ombudsman institution examined the complaints about administration first in terms of compliance with law and equity, and secondly, compliance with good administration principles. In case the administrations act against the principles of good administration, it should be made compulsory to inform the ombudsman institution. Education activity and publication related to administration regarding the good administration principles of the ombudsman institution should be increased. Performance reports on administrations' level of adaptation with good administration principles should be prepared. It has been evaluated that Ombudsman and auditors visiting the institutions that violate good administration principles the most and will increase the level of adaptation with good administration principles. Thus, the contribution of the ombudsman institution to the of the rule of law will be increased.

**Keywords:** The Ombudsman Institution, The Principles of Good administration, Right to Legal Remedies, Review of the Administration

## GİRİŞ

Hukuk devletinde kişilerin hak ve özgürlüklerinin devlete karşı korunması büyük bir öneme sahiptir. Bu nedenle temel hak ve özgürlüklerin korunması bakımından çeşitli güvence mekanizmalarının kurulduğu görülmektedir. Bu güvence mekanizmalarının başında yargısal koruma gelmektedir. Bilindiği gibi, demokratik hukuk devleti anlayışının gerçekleşebilmesinin temel şartı, idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetime tabi tutulmasıdır. Yargısal denetim güvencesi, 1982 Anayasasının 125. maddesinde “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” şeklinde düzenlenmiştir.

Hukuk devleti anlayışının temelinde, hukuk kuralları ve kurumları yoluyla bir yandan devlet iktidarının sınırlanması, diğer yandan insan haklarının korunmasında hukuki güvence mekanizmalarının kurulmasının yattığı söylenebilir (Gülsoy, 2007: 62-67). Söz konusu güvence mekanizmalarının tarihsel süreçte bir hak ve özgürlük arayışı olarak gelişim göstermiştir. Hukuk devleti anlayışının gelişimi ile beraber ortaya çıkan bir başka sonuç ise, devletin vatandaşlarının hak ve özgürlüklerinin korunması için yargısal denetime ek bazı güvenceler sunması gerekliliğidir (Kahraman, 2011: 356).

Hukuk devletinin temel amacı, yönetilenleri keyfi iktidara karşı korumaktır. Bu yönü ile hukuk devleti, yargısal denetimle eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Yargısal denetim, günümüzde hukuk devletinin bir unsuru olmaktan ziyade, hukuk devletinin bir garantisi haline gelmiştir (Soybay, 1994: 6). İdarenin yargısal denetimi bu yönü ile insan haklarının korunmasında bir sigorta mekanizması olarak değerlendirilebilir. İdare ile vatandaşlar arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümünde yargı denetimi bir sigorta mekanizması olarak her zaman başvurulabilecek bir yoldur. Bununla birlikte, demokratik hukuk devletinde kişileri idareye karşı koruyan tek yol yargısal denetim değildir.

Günümüzde bazı uyuşmazlıkların yargı yoluna gitmeden çözülmesi, böylece idare aleyhine açılan dava sayısının azaltılması gerektiği genel kabul gören bir anlayıştır. İdarenin irili ufaklı birçok uyuşmazlıkla vatandaşları ile mahkemelik olması yasalara uygun olsa bile, istenebilir bir durum değildir. (Payaslıoğlu, 1969: 4-5)

Başta Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok ülkede idarenin eylem ve işlemleri karşısında vatandaşların korunması için bağımsız nitelikte görev yapan bazı kurumlar kurulmuştur. Bu durumun sebebi idarenin kendi içindeki denetim yollarının yetersiz kalmasıdır. Böylece farklı adlarla anılsa da “*Ombudsman*” olarak kabul gören yargı dışı denetim mekanizması kurulmuştur. Ombudsmanının temel görevi; idarenin yaptığı faaliyetler sonucu hakları ihlal edilen kişilerin başvurusu üzerine, mağduriyetlerini gidermek için idareye karşı öneri niteliğinde kararlar vermektir (Gözler, 2017: 446-447).

Vatandaşların idareye karşı olan şikâyetlerinin hızlı ve etkili bir şekilde çözümlenmesi için idareyi yargısal olmayan usullerle denetleyen buna karşın idarenin hiyerarşisinde olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Yargı sistemi katı usul kurallarına bağlı olan ve geç işleyen bir mekanizmadır. Vatandaşlarla idare arasındaki irili ufaklı her uyuşmazlığın yargısal yollarla çözümlenmesinin tasarlanması adaletin ve hakkaniyetin tecellisini geciktireceği muhakkaktır. Bu durumun demokratik hukuk devleti anlayışı ile uyumlu olmadığı açıktır.

Bilgi çağı toplumu olarak nitelenen günümüz toplum yapısında vatandaşların devlete karşı artan beklentileri ve devletin faaliyetlerinden dolayı mağduriyetlerinin artması karşısında, modern devlet yapılanmasının, hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan haklarına saygının geliştirilmesi temeline dayanan iyi yönetim anlayışını kurumsallaştırması bir tercihten çok bir zorunluluk haline gelmiştir.

Kamu denetçiliği kurumu bulunan ülkelerde, söz konusu kurumun hukuk devleti anlayışına açık bir katkısının bulunduğu görülmektedir (Kahraman: 2011: 366). Ombudsmanın önemli işlevlerinden biri, şikâyet başvuruları ile kişileri idareye karşı korumaktır (Kahraman: 2011: 363). Buna ek olarak Ombudsmanın genel olarak temelde kötü yönetimi önleme ve iyi yönetimi gerçekleştirme gibi önemli işlevlere sahiptir.

Ombudsman, işlevlerini hem idareyi hem kamu görevlilerini denetleyerek yerine getirmekte; bu sayede yönetimi dönüştürerek iyi yönetimi gerçekleştirmeye çalışmaktadır (Şengül, 2005: 139). Ombudsmanın, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren devlet yönetiminde ciddi bir sorun olarak beliren kötü yönetim olgusuna karşı geliştirilen bir tedavi aracı olarak gelişim gösterdiği görülmektedir. (Eken ve Tuzcuoğlu: 2005: 113).

Türkiye’de de uzun süren arayışlar sonucunda, 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile 1982 anayasasınının 74. maddesine; “Herkes,..**kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir**” hükmü eklenmiştir Böylece Türkiye’de ombudsmanlık , “**Kamu Denetçiliği Kurumu**” olarak anayasal bir zemine kavuşmuştur. Sonuç olarak anayasal bir hak olarak kamu denetçisine başvurma hakkı, kategorik olarak siyasi haklar (veya aktif statü haklar) içinde bir hak olarak düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu durum, idarenin yargı dışı yollarla denetlenmesinde önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanuna dayanarak çıkarılan *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*’in 6. maddesi, kanunun amaç kısmında belirtilen denetim ölçütlerini somutlaştırmış ve iyi yönetim ilkelerini sayarak KDK’nin çalışmalarında kullanacağı denetimin ölçütlerini belirlemiştir. Çalışmamızın aşağıdaki bölümlerinde iyi yönetim ilkelerinin KDK kararlarına etkileri üzerinde durulacaktır.

## **I. İDARENİN YARGI DIŞI DENETİM YOLLARI İLE BU DENETİMİNİN KAPSAMI, SINIRLARI VE OMBDUSMAN DENETİMİ**

Bilindiği üzere hukuk devleti anlayışının olmazsa olmaz şartı, idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetime tabi olmasıdır. Anayasa Mahkemesinin bir kararında belirttiği üzere “*Klasik demokrasiler temel hak ve özgürlüklerin en geniş ölçüde sağlanıp güvence altına alındığı rejimlerdir... Özgürlükçü olmak, hukuk devleti olmak ve kişiyi ön planda tutmak da aynı rejimin öğelerindedir.*” Hukuk devleti anlayışının gereği olan, temel hak ve özgürlüklerin en geniş biçimde güvence altına alınması, yargısal denetimi zorunlu kılmaktadır.

Günümüzde bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin idareye karşı korunması için yargısal denetim dışında, daha hızlı ve etkili çalışan, yargı dışı başvuru mekanizmalarına da ihtiyaç duyulmaktadır. Doktrinde yargı dışı denetim yollarının, mahkemeler gibi kesin hüküm niteliğinde kararlar vermedikleri için etkili olamadıkları ileri sürülmekte ve bu tür denetim mekanizmaları eleştirilmektedir. Öte yandan kimi yazarlar tarafından yargı dışı denetim yollarının da hukuk devletinin gerekleri arasında olduğu savunulmaktadır. Neticede, yargı dışı denetim yollarının varlığı ve etkililiği de çoğulcu demokrasinin ve hukuk devleti anlayışının kurumsallaşmasına hizmet etmektedir (Balkan, 2009a: 44-47).

1982 Anayasasının 125/4. maddesine göre:

*“Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.”*

Aynı şekilde 2577 sayılı Kanuna göre:

*“İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar.” (m.2/2)*

Görüldüğü gibi, gerek Anayasada ve gerekse 2577 sayılı Kanunda yargı yetkisinin *“hukuka uygunluk”* denetimi ile sınırlı olduğu belirtilmiştir. Buna karşın, yargı dışı denetim yöntemlerinde idari işlemlerin hukuka uygunluğunun yanı sıra yerindeliliğinin de denetim kapsamı içinde değerlendirildiği görülmektedir (Atay, 2018: 22). Bu sayede idari işlemler, yargı dışı denetim mekanizmalarından yargısal mekanizmaya doğru denetlenerek, hukuka aykırılıklardan arındırılmaktadır (Akıncı, 1998: 65-69). Şu halde yargı dışı denetim yöntemlerinin en önemli özelliklerinin, kullandığı denetim ölçütleri olduğu söylenebilir. Dolayısıyla yargı dışı denetim yöntemleri ile idari işlemler sadece hukuka uygunluk yönünde değil, yerindelik, hukukun evrensel ilkelerine uygunluk ve nihayet iyi yönetim ilkelerine uygunluk yönlerinden de denetlenebilmektedir. Nitekim ombudsmanlık kurumunun yaptığı denetimde yukarıda belirtilen hususların pratiğe aktarıldığını söylemek mümkündür.

Bu çerçevede kullanılan değerlendirme kriterlerini birleştiren bir tanım vermek gerekirse; ombudsmanlık, idarenin işlem ve eylemlerini hukuka uygunluk, hakkaniyet ve iyi yönetim ilkeleri yönünden denetleyen ve gerektiğinde bu ölçütlere uygun bulmadığı işlemlerin geri alınmasını, kaldırılmasını veya işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesini isteyen ve vatandaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya yetkili olan, parlamento adına hareket eden bağımsız ve tarafsız bir organdır. (Erhüman, 1998: 89, KDK, 2014: 222).

Türkiye’de 6328 sayılı kanunun gerekçesine bakıldığı zaman KDK’nin kuruluş amacının yukarıda belirtilen tanım ile uyumlu olduğu görülmektedir.

Vatandaşların şikâyetleri sonucunda ombudsmanın idareye yapacağı öneriler, geniş anlamda idareye yol gösterme, iyileştirme ve kötü yönetimi önleme amacı taşımaktadır. Ombudsman, devlete sirayet etmiş kötü yönetim olarak adlandırılan hastalığı tedavi etmede kullanılan ilaçlardan biri ve uygulama örneklerinden görüleceği üzere en önemlisi ve etkilisi olarak gelişim göstermiştir.

Ombudsman, idarenin yapacağı faaliyetlerinin denetleneceğini bilerek daha dikkatli davranmasını da sağlamaktadır. Bu sayede hukuka aykırı davranma eğiliminde olan kamu görevlilerinin ifşa olmaları gibi bir sonuç da doğurabilecektir. Böylece ombudsman, idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemleri üzerinde caydırıcı bir etki yaratabilir. Öte yandan, incelediği şikayetler nedeniyle kamu yönetimindeki aksaklıkların tespit edilmesi ve iyileştirmesine dönük çalışmalar yapılmasına ve dolayısıyla kamu yönetiminin iyileştirilmesi çalışmalarına önemli katkı sunma potansiyeline sahiptir (Erhüman, 1998: 100).

Geniş bir denetim alanı ve serbestisine sahip olan Ombudsmanlık kurumunun etkililiğini sağlayan temel dayanaklarından biri “bağımsız” statüsü, diğeri ise idareyi “şikâyet” mekanizmasıdır. Bu sayede ombudsman; gerek şikâyet mekanizması aracılığıyla, gerekse re’sen harekete geçerek mevcut sistemdeki hukuka aykırılıkları, yasal boşlukları, hakkaniyete aykırı uygulamaları tespit ederek, hukuka ve hakkaniyete uygun, iyi yönetim ilkeleriyle uyumlu, iyi yönetime dayanan ve nihai olarak insan haklarını koruyan ve güçlendiren bir sistemi hayata geçirerek demokratik hukuk devleti anlayışını güçlendirmekte ve demokratik standartları yükseltmektedir (KDK, 2014: 249).

Hukuk devleti anlayışında iyi yönetim ilkelerinin önemli bir işlevi vardır. İyi yönetim, iyi yönetim ilkelerinin gereklerini yerine getiren bir yönetim anlayışdır. Çünkü bu ilkelere göre karar alan, işlem ve eylem tesis eden idare; kanuna uyan, eşitliğe riayet eden, ayrımcılık yapmayan, idari usul ilkelerine göre hareket eden, etik ilkelere uyan bir idare olacaktır. Demokratik hukuk devleti anlayışında, idarenin sadece hukuka uygun olarak hareket etmesi değil, aynı zamanda iyi yönetim ilkelerine uygun işlemler tesis etmesi beklenmektedir. Kısaca belirtmek gerekirse; iyi yönetim ilkeleri, idarenin hukuka bağlılığının yanında adalet ve hakkaniyete uygun bir idarenin önemli göstergelerinden biri

konumundadır. Şu halde ombudsman denetimi ve bu denetimin ölçütleri, iyi yönetimi gerçekleştirmek için önemli bir araçtır. Dolayısıyla günümüzde iyi yönetim ilkelerinin, demokratik hukuk devleti anlayışının bir gereği olduğu söylenebilir.

İyi yönetimin tersi olan kötü yönetim kavramı ise keyfi davranan, adaletsiz, taktir yetkisini kötüye kullanan, mevzuatı uygulamada başarısız olan, mevzuatı ihlal eden, eylem ve işlemlerini gerekçelendirmeyen verimsiz, düzensiz, formalitelerle dolu, baskıcı, nezaket yoksunu, kaba, gizlilik esaslı, rüşvet, etik ilkelerin çiğnendiği yönetim anlayışını anlatmak için kullanılan bir kavramdır (Eken ve Tuzcuoğlu, 2005: 114, Şengül, 2005: 128-129). Şu halde iyi idare daha genel olarak kişilere insan onuruna yaraşır muamele eden, onların makul ve haklı beklentilerini yerine getiren, güven duyulan ve kişilerin yanında olan bir yönetim anlayışı olarak tanımlanabilir (Akyılmaz, 2013). Sonuç olarak, bu ilkelerin zorunlu bir gereği olarak da devlet, vatandaşlarının her şikayetinde onları dava açmak zorunda bırakmamalıdır (Bağcı, 1998: 286, Odyakmaz ve Çınarlı, 2013: 43). KDK, iyi yönetim ilkelerine dayanan iyi yönetim anlayışını bir insan hakkı olarak değerlendirmekte ve bu anlayışını Türk kamu yönetimi sistemine yerleştirmeye çalışmaktadır (KDK, 2014: 259).

## **2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU TARAFINDAN KULLANILAN DENETİM ÖLÇÜTLERİ**

6328 sayılı kanunun 5. maddesinde KDK'nin görevi tanımlanmıştır. Buna göre KDK: idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını sadece hukuka uygunluk yönünden değil; aynı zamanda insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak şeklinde belirtilmiştir. Dolayısıyla bu düzenlemenin, hukuka uygunluk yanında hakkaniyete uygunluk yönünden denetime imkân vermesi nedeniyle yargı dışı denetim yöntemlerinin mantığına uygundur.

Kanun iyi yönetim ilkelerine ilişkin doğrudan bir düzenleme içermemektedir. İyi yönetim ilkeleri ve bu ilkelerin neler oldukları 6328 sayılı kanuna dayalı olarak çıkarılan *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* (KDKY) hükümleri düzenlenmiştir.



6328 sayılı Kanun ve KDKY hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Kamu Denetçiliği Kurumunun, kendisine yapılan başvuru konusu idari işlem, eylem, tutum veya davranışı bazı ölçütlere göre incelediği görülmektedir. Buna göre KDK'nin kullandığı denetim ölçütleri şunlardır:

- ◇ *Hukuka Uygunluk*
- ◇ *Hakkaniyete Uygunluk*
- ◇ *İnsan Haklarına Dayalı Adalet Anlayışına Uygunluk*
- ◇ *İyi Yönetim İlkelerine Uygunluk*

6328 sayılı Kanununda “*insan haklarına dayalı adalet anlayışı*”, “*hukuka uygunluk*” ve “*hakkaniyete uygunluk*” ölçütleri öngörülmüş, ancak “*iyi yönetim ilkeleri*” ölçütüne yer vermemiştir. Son ölçüt, “...ve iyi yönetim ilkelerini gözeterek...” şeklinde KDKY 1.maddesinde düzenlenmiştir.

Şu halde 6328 sayılı kanunda belirtilen denetim ölçütlerine ek olarak yönetmelik ile iyi yönetim ilkelerinin pozitif hukuk zeminine taşınmasında hukuksak bir problem bulunmadığı söylenebilir. Buna karşın; düzenleyici idari işlem niteliğinde olan yönetmeliğin değiştirilmesi kanunlara göre oldukça kolaydır. İyi yönetim ilkeleri gibi önemli bir konunun denetim ölçütü olarak kurumsallaşması için KDK kanununda düzenlenmesi gerekmektedir.

KDKY'nin “*İyi Yönetim İlkeleri*” başlıklı 6. maddesinde KDK'nin, inceleme ve araştırma yaparken uyacağı iyi yönetim ilkeleri düzenlenmiştir. Madde metninden, iyi yönetim ilkelerinin tahdidi olarak sayılmadığı ve dolayısıyla belirtilen 20 ilkeyle sınırlı olmadığı, benzer nitelikte iyi yönetim ilkelerinin de denetim ölçütü olarak kullanılabilmesi anlaşılmaktadır.

Yönetmeliğin 6. maddesinde belirtilen iyi yönetim ilkeleri şunlardır:

1-Kanuna Uygunluk 2-Ayrımcılık Yapılmaması, 3-Ölçülülük, 4-Yetkinin Kötüye Kullanılmaması, 5-Eşitlik, 6-Tarafsızlık, 7-Dürüstlük, 8-Nezakat, 9-Şeffaflık, 10-Hesap Verilebilirlik, 11-Haklı Beklenmeye Uygunluk, 12-Kazanılmış Hakların Korunması, 13-Dinlenilme Hakkı, 14- Savunma Hakkı, 15-Bilgi Edinme Hakkı, 16-Makul Sürede Karar Verme, 17-Kararların Gerekçeli Olma-

sı, 18-Karara Karşı Başvuru Yollarının Gösterilmesi, 19-Kararın Geciktirilmeksizin Bildirilmesi, 20-Kişisel Verilerin Korunması, 21-Diğer İlkeler.

Yukarda sıralanan iyi yönetim ilkeleri, siyaset bilimi, kamu yönetimi, işletme ve hukuk gibi bilimler tarafından kullanılan disiplinler arası ilkelere aittir. Öte yandan, kamu ve özel sektör kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları tarafından da farklı bakış açılarıyla kullanılan ilkelere aittir.

İyi yönetim ilkelerinin gelişiminde ve mevzuatımıza girmesinde Avrupa Birliği (AB) kurumlarının önemli rol oynadığı özellikle belirtilmelidir. Nitekim Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 28 Eylül 1977 tarihli ve (77) 31 sayılı “Bireyin İdari İşlemler Karşısında Korunması” başlığını taşıyan kararı bu konuda yol gösterici olmuş ve sonraki gelişmelere ivme kazandırmıştır. Komite, bu kararla “dinlenme hakkı”, “belgelere erişim hakkı”, “idari usulde temsil ve danışmanlık hakkı”, “idari işlemde gerekçe yükümlülüğü” ve “hukuki başvuru yollarının gösterilmesi” şeklindeki beş ilke tespit ederek, üye devletlerin bu ilkeleri pozitif hukuk zeminine taşımaları tavsiye edilmiştir.

AB vatandaşlarının temel haklarını ve AB’nin, vatandaşlarına karşı sorumluluklarını düzenleyen Temel Haklar Şartı’nın, 41. maddesinde “**İyi Yönetim İsteme Hakkı**” düzenlenmektedir. Nihayet, Avrupa Parlamentosu tarafından 6 Eylül 2001 tarihinde kabul edilen *Avrupa İyi Yönetim Yasası*, vatandaşların idareden neler bekleyebileceklerini ve kamu görevlilerinin görevlerini icra ederken hangi prensiplere uymaları gerektiğini belirlemektedir (Akyılmaz, 2003).

Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası ile ihdas edilen ilkeler sırasıyla şu şekildedir. Yasaya uygunluk (m.4), ayrımcılık yapılmaması (m.5), orantılılık (m.6.), yetkinin kötüye kullanılmaması (m.7), tarafsızlık ve bağımsızlık (m.8), nesnellik (m.9), Meşru beklentiler, tutarlılık ve bilgilendirme (m.10), Adalet (m.11), Nezaket (m.12), Mektupların vatandaşın ana dilinde yanıtlanması (m.13), Alındı bilgisinin iletilmesi ve ilgili yetkilinin bildirilmesi (m.14), Kurumun ilgili servisine iletme yükümlülüğü (m.15), Dinlenme ve fikir beyan etme hakkı (m.16), Kararların makul bir süre içerisinde verilmesi (m.17), Kararların gerekçelerini belirtme yükümlülüğü (m.18), İtiraz hakkının belirtilmesi (m.19), Kararın tebliğ edilmesi (m.20), verilerin (kişisel) korunması (m.21) Bilgi talebi (m.22), Belgelerin kamunun erişimine sunulması talepleri (m.23), Kayıtların yeterli tutulması (m.24) Kamunun yasa hakkında bilgilendirilmesi (m.25). Görüldüğü

gibi KDKY' deki iyi yönetim ilkeleri Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası kaynaklıdır.

İyi yönetim ilkeleri, KDKY ile ilk kez idare hukuku mevzuatımıza girmiştir. Yönetmelikteki bu düzenleme Avrupa Birliği hukukundaki düzenlemelere uygun olarak yapılmıştır (Akyılmaz vd., 2016: 561). Şüphesiz ki, yönetmelik düzeyinde de olsa, bu ilkelerin pozitif hukuk kuralları haline getirilmesi İdare hukuku ve idarenin yargı dışı denetimi açısından önemli bir gelişmedir.

İyi yönetim ilkelerinin, Kamu Yönetiminde paradigma değişikliğini ifade eden “Yeni Kamu Yönetimi (işletmeciliği)”, ve “Yönetişim” gibi akımların temel ilkeleriyle uyumlu olduğu söylenebilir. (Maliye Bakanlığı, 2003: 71-72-75) (DPT, 2007: 6-7-12, Balkan, 2009c) Sonuç olarak, devlet yönetimi anlayışındaki değişimler hukuk politikalarına da yansımaktadır.

Türkiye’de 2008 yılında temelde iyi yönetim ilkelerinin kanunlaşması girişimi olan *Genel İdari Usul Yasa Tasarısı1* hazırlanmış ancak yasalaşma şansına sahip olamamıştır (Balkan, 2009b, 2009c).

### **3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (KDK) KARARLARINA GÖRE İYİ YÖNETİM İLKELERİ**

İyi yönetim ilkelerinin hukuki bir denetim ölçütü olarak kullanılmaya başlanması yeni bir olgudur (Karakul, 2015: 62). İyi yönetim ilkelerinin denetim ölçütü olarak pozitif hukukta yer alması ile birlikte, bu ilkelerin KDK tarafından somut olaylara nasıl uygulandıkları önemli hale gelmiştir.

KDK kararları incelendiğinde bir olayda birden fazla iyi yönetim ilkesinin ihlali tespit edilebilmektedir. Örneğin KDK, bir kamu kurumunun personel alımında sonuçların geç açıklanması ve kazanma kriterlerinin açıklanmaması “nesnellik”, “tarafsızlık”, “şeffaflık”, “hesap verilebilirlik” ve “kararların gerekçeli olması” ilkelerine aykırı bulmuştur. Kararların büyük çoğunluğunda aynı durum söz konusudur. Bu sebeple iyi yönetim ilkelerinin tek tek açıklanması çalışmanın hacmini ve sınırını aşacağından iyi yönetim ilkeleri iki ana gruba ayrılarak seçil-

Tasarının tam metni için bkz. <http://www.bilgiedinmehakki.org/blog/2006/10/12/genel-idari-usul-tasarisi/>, (Erişim: 11.07.2019)

miş KDK kararları üzerinden birlikte incelenme yoluna gidilerek KDK'nin iyi yönetim ilkeleri uygulaması ifade edilmeye çalışılacaktır.

İyi yönetim ilkelerinin, genel olarak iki ana gruba ayrılarak incelenebileceği görülmektedir. İlk gruba “tarafsızlık”, “dürüstlük”, “nezaket”, “şeffaflık”, “hesap verilebilirlik” “yetkinin kötüye kullanılmaması”, gibi “etik” ilkeler dahil edilebilir. İkinci grupta ise “kanuna uygunluk”, “eşitlik”, “ayrımcılığın önlenmesi”, “ölçülülük”, “kazanılmış haklara saygı” ve “haklı beklentilere uygunluk” gibi hukukun temel ilkeleri ile benzer şekilde, özellikle idare hukuku ve idari usul ilkeleri olan “dinlenme hakkı”, “savunma hakkı”, “bilgi edinme hakkı”, “makul sürede karar verme”, “kararların gerekçeli olması”, “karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi”, “kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi”, ve “kişisel verilerin korunması” ilkeleri dahil edilebilir.

### 3.1. Kdk Kararlarında Başvurulan Etik İlkeler

KDKY'nin 6. maddesinde sayılan iyi yönetim ilkelerden tarafsızlık, dürüstlük, nezaket şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi ilkeler, etik davranış ilkeleri olarak da adlandırılmaktadır. KDK kararlarında bu ilkeler hem idarenin işlem ve eylemleri ile ilgili olarak hem de kamu görevlilerinin kişisel tutum ve davranışları açısından uymaları beklenen ilkeler olarak yorumlanmaktadır.

KDK'ye göre şeffaflık ilkesi, kişilerin bilgiye erişebilmesi için idarenin sistematik, kolay, hızlı ve ulaşılabilir yollar geliştirmesidir. Şeffaflık ilkesi uyarınca kişilerin bilgi edinme hakkı yasal olarak güvenceye bağlanmalı, idarenin faaliyetleri ile bunların sonuçları kamuya açık tutmalı, idarenin karar alma süreçlerinde kişilerin görüşü alınmalı, katılımı sağlanmalı, İdarenin işleyişi ile ilgili tüm kurallar ve usullere kolayca ulaşılabilmelidir (KDK, 2019: 77).

KDK şeffaflık ve açıklık kavramlarını birlikte kullanmaktadır. KDK'ye göre açıklık ilkesi, vatandaşın idarenin karar ve işlemlerinden uygun araçlarla haberdar edilmesini ifade etmektedir. Açık yönetim, vatandaşların kamusal bilgi ve belgeleri talep edebildiği, hizmetlere ve kamusal bilgilere ulaşabildiği, karar alma sürecine katılabildiği bir yönetimi ifade etmektedir. KDK yorumunun 4982 sayılı bilgi edinme kanununun 1.maddesinde belirtilen “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkı ile uyumlu olduğu görülmektedir.

Örneğin, bir kurumunun, vatandaşların bilgi alma amacıyla yaptığı telefon aramalarına, gereksiz yoğunluğa ve zaman kaybına sebebiyet verdiği, hizmet sunumunda iş ve işlemlerin aksamasına sebep olduğu gerekçesi ile cevap vermemesi kararı üzerine KDK'ya şikâyet başvurusu yapılmıştır. KDK, iyi yönetim ilkeleri yönünden yaptığı incelemede başlıca bilgi edinme araçlarından olan telefonla aramalara cevap verilmemesinin makul gerekçelere dayanmadığı, idarenin bilgi alma amaçlı yapılan telefon aramalarına cevap vermemesi nedeniyle “açıklık”, “şeffaflık” ilkelerine uygun davranmadığını belirlemiştir.

İdare tarafından yapılan personel alım sınavları da sıklıkla KDK'ye şikâyet yoluyla götürülmektedir. Örneğin bir başvurucu, bir kamu kurumunun 380 adet personel alımı için sınav ilanı yaptığını ancak yazılı sınavın, mülakatların yapılması ve sonuçların açıklanması sürecinin yaklaşık 1,5 yıl sürdüğünü belirtmiştir. Ayrıca ilanda belirtilen sayı yerine daha az sayıda personel alındığını, kazananların hangi kriterlere göre kazandığını, elenenlerin neden elendiğinin açıklanmadığını, mağdur edildiğini iddiası ile KDK'ye başvuru yapılmıştır. KDK, söz konusu sınav işlemlerini idarenin takdir alanı içinde görmektedir. Ancak, idarenin sözlü sınavlar öncesinde bilgi soruları ve cevap anahtarlarını hazırlamasını, sınavlara giren adaylara verilen puanların gerekçelerini ortaya koyacak tedbirler alması gerektiğini; buna aykırı uygulamaların iyi yönetim ilkelerinden olan “nesnellik”, “tarafsızlık”, “şeffaflık”, “hesap verilebilirlik” ve “kararların gerekçeli olması” ilkelerine uygun olmadığına karar vermiştir.

KDK, *hesap verilebilirlik* ilkesini, idarenin her türlü eylem, işlem ile tutum ve davranışlarını amirlerine veya kamuoyuna karşı açıklayabilmesi olarak yorumlamaktadır. Hesap verilebilirlik ilgili idare için açıklama yapma ve bilgi verme zorunluluğunu; hesap sorma konumunda olanların ise açıklama bekleme hakkını içermektedir. Ayrıca Devlet-birey ilişkilerinde, devlete karşı güvenin sağlanması da bu ilkenin kapsamındadır (KDK, 2019: 83). Örneğin KDK, yapımı bölgedeki vatandaşlar için zaruret arz eden 3 km'lik karayolunun yapımı için süre ve süreç belirlenmemesini ve belirsiz süre ertelenmesini hesap verilebilirlik ilkesine aykırı bulmuştur. (KDK, 2019: 85).

KDK, “tarafsızlık” ilkesini öncelikle eşitlik ve ayrımcılığın önlenmesi bağlamında yorumlamaktadır. Buna ek olarak kamu görevlilerinin kişisel, ailevi vb tüm etkilerden uzak karar almasını ve kendi ya da bir yakınının menfaati-

ni etkileyecek hiçbir karar ve sürece dâhil olmaması olarak yorumlamaktadır (KDK, 2019: 59). Yukarıdaki personel sınavındaki sorun tarafsızlığın bu tanımlamasına uygun bir içeriktedir. Mülakat tarzı sınavlarda mülakat heyetlerinin “*tarafsız*” sınav yapmadığı sıklıkla dile getirilen bir sorundur. Sınav bir idari işlemken, sınavı yapan kişilerin tutum ve davranışları birer etik sorundur. Burada çoğu kez iyi yönetim ilkeleri etik ilkelerin birbirine karıştığı görülmektedir. KDK’nin dürüstlük ilkesini tanımlaması da bu tespiti doğrulamaktadır. KDK’ya göre *dürüstlük* ilkesi, kamu görevlilerinin tüm eylem ve işlemlerinde her zaman doğru ve güvenilir olmasını, kamu hizmetinden faydalananlara yanıltıcı veya onlara zarar verici davranışlardan kaçınmasını, muhataplarına doğru bilgi vermesini, doğru yönlendirmesini gerektirir. Ayrıca kamu görevlisinin, bireylerin devlete olan güvenini zedeleyecek davranışlardan kaçınmasını, İdarenin, toplum nezdinde dürüst olduğu düşüncesine zarar verecek davranışlarda bulunmamasını içermektedir (KDK, 2019: 65). Örneğin KDK, disiplin soruşturmasında bir kamu görevlisin mesai arkadaşı ile ilgili soruşturmacı atanması suretiyle yapılan soruşturmayı dürüstlük ilkesine aykırı bulmuştur (KDK, 2019: 67). Bu olayda dürüstlük ve tarafsızlık hem etik hem iyi yönetim ilkesi olarak iç içe geçmiş durumdadır.

İyi yönetim ilkeleri bazen idarenin kişilere karşı kullandığı üslup ve dilin düzeltilmesi şeklinde de olabilmektedir. Kişilerle idare arsasında bir idari işlem veya eylemden kaynaklanan bir uyuşmazlıkta, işlemin hukuka aykırılık nedenlerinden ziyade idarenin tutum ve davranışları, kullandığı dil ve üslup da bu bağlamda bir denetime konu olabilmektedir. Kamu baş denetçisi, kamu görevlilerinin iyi yönetim ilkeleri ihlal ettiğinde vatandaşların şikâyet etmeleri durumunda harekete geçileceğini ifade etmiştir. Böylece etik temelli ilkelere kamu görevlilerinin kişisel tutum ve davranışlarının da iyi yönetim ilkeleri kapsamında değerlendirileceği ortaya çıkmaktadır. Örneğin bir vakıf üniversitesinin, burs verdiği bir öğrencisinin derslere ve sınavlara katılmadığı gerekçesi bursunu kesmesi üzerine KDK’ya şikâyet başvurusu yapılmıştır. KDK, yaptığı inceleme sonucunda burs kesilme işleminin üniversitenin burs yönetmeliğine aykırı olduğunu tespit etmiş ve daha sonra iyi yönetim ilkeleri yönünden yaptığı incelemede, idarenin şikâyetçiye karşı kullandığı dil ve üsluba dikkat çekmiştir. Şikâyetçi öğrenci için “*mezun olmak istemeyen*”, “*kontenjanı işgal eden*”, “*haksız, karşılıksız para kazanmak isteyen*”, “*idareye maddi zarar verme niyetinde olan*”, “*başarılı öğrencilerin hakkını*

*gasp eden*”, “*öğrenci gibi davranmayan, “öğrenci gibi gözüüküp bursları kendisine geçim kaynağı yapan”* gibi ifadeler kullanılmasını “*nezaket*” ilkesine aykırı bulmuştur. Benzer şekilde idare tarafından resmi belgeye “*engelli*” ifadesi yerine “*özürlü*” ibaresinin yazılması nezaket ilkesine aykırı bulunmuştur (KDK, 2019: 73).

KDK’ ya göre “*nezaket ilkesi*”, kamu görevlilerinin birbirlerine ve vatandaşa karşı saygılı davranmalarını, kibar ve yardımsever olmalarını, işbirliği içerisinde hareket etmelerini, işlerini zamanında yapmalarını, vatandaşın sorununu anlamak ve çözüm yolu üretmek için gerçek bir çaba içinde olmalarını gerektirmektedir. Bunun için de idarenin vatandaş ile ilişkilerde nazik ve kibar bir dil kullanılması, nezaket dışı, kaba ve rahatsız edici söylemlerden kaçınılması, vatandaşın sorununun anlaşılması ve çözüm arayışı noktasında önem arz etmektedir. KDK’ ya göre kamu görevlilerinin nezaket ilkesine aykırı davranışı sonucu kişilerin hak veya menfaatinin olumsuz etkilenirse nezaket ilkesine aykırı davranışlar derhal durdurulmalı veya engellenmeli ayrıca mağdurdan özür dilenmelidir. (KDK, 2019: 71)

Burada son olarak *yetkinin kötüye kullanılmaması* ilkesi üzerinde durulacaktır. Bu ilke aynı zamanda kamu görevlileri etik davranış ilkesi olarak da düzenlenmiştir. KDK’ ye göre söz konusu ilke başta anayasa ve yasalarca verilen ve karar alma gücü olarak da ifade edilebilecek olan yetkinin kamu yararı ve kamu hizmeti gereklerine uygun olarak kullanılması buna karşın kişisel, siyasi vb. bir amaç için kullanılmamasıdır. Yeki, veriliş amacına uygun kullanılmalı, kamu yararı, kamu menfaati söz konusu olduğunda kullanımı tercihe bağlı olamamalıdır (KDK, 2019: 53). Örneğin imar planında kamu hizmeti tahsis alanı olarak gösterilen taşınmaz ile ilgili olarak ilgili idarenin 19 yıldır hiçbir işlem yapmamasını KDK, aynı zamanda yetkinin kötüye kullanımı olarak değerlendirmiştir (KDK, 2019: 55).

### 3.2. Kdk Kararlarında Başvurulan İdare Hukuku ve İdari Usul İlkeleri

KDKY’nin 6. maddesinde sayılan iyi yönetim ilkelerden önemli bir kısmının idare hukuku ve idari usul ile ilgili oldukları görülmektedir. Daha öce ifade edildiği üzere iyi yönetim anlayışı, kötü yönetimin tersi olarak ele alınmaktadır. İdarenin kuruluş ve işleyişine dönük mevzuat oldukça karmaşıktır. Bu durum kişiler için anlaşılması zor bir süreçtir.

Söz konusu mevzuatın yanlış, eksik ve gecikmeli yorumlanması veya yorumlanmamasından dolayı mağduriyetler doğmaktadır. Bu yönü ile iyi yönetim ilkeleri en çok idare hukukunu ilgilendirmektedir. (Şengül, 2005: 130). İyi yönetim ilkeleri bu mağduriyetleri en aza indirme potansiyeline sahiptir.

İyi yönetim ilkelerinin çoğu temelde idari usul ilkeleridir. İdari usul kuralları ise özü itibarı ile iyi yönetim hakkını sağlamaya dönük girişimdir ve içerdiği ilkeler dikkate alındığında yönetişim yaklaşımının bir uygulaması olarak görülmektedir (Bahçavan, 2006: 96). Yönetişim veya iyi yönetişim, kavramının idare hukuku açısından iyi yönetim kavramına denk geldiği belirtilmektedir (Boz vd., 2019). Kamu yönetimi alanındaki yönetim yaklaşımlarının pozitif hukuk düzenlemelerine yansması olağan bir durumdur. İyi yönetim ilkelerinin gelişmesi bu değişme uygun olarak gerçekleştirilmiştir. KDK, 2014-2015 yıllarında birçok kararında iyi yönetim yerine iyi yönetişim kavramını kullandığı görülmüştür (Karakul, 2015: 98). Bu durum salt bir kavramın yanlış kullanımından değil, iyi yönetim ve yönetişim kavramlarının birbiri ile olan ilgileriyle açıklanabilir. Sonuç olarak iyi yönetim ilkelerinin pozitif hukuk anlamında idari usulü de içerdiği görülmektedir.

İdari usul, idarenin yaptığı faaliyetlerin hangi idari kuruluş veya makam tarafından, hangi biçimde, hangi aşamalardan geçirilmek suretiyle yapılacağını gösteren kurallar bütünü olarak tanımlanmaktadır. İdari işlemin yapılmasında yargısal usule benzeyen, bir başka anlatılma yargısal usulün ön aşaması olarak nitelendirilebilecek bir yöntem ile idari işlemin yapılmasıdır. Burada amaç yürütme faaliyetinin hukuk devleti anlayışına uygun bir şekilde icrasdır (Akyılmaz vd., 2016: 532-533).

Kolluk tarafından gerçekleştirilen alkol kontrolünde, kullanmakta olduğu diş temizleme losyonu nedeniyle 109 promil alkollü olduğu tespit edilen bir vatanadaş, daha sonra bir devlet hastanesine giderek kan testi yaptırmış ve burada yapılan alkol testinde kanında alkol tespit edilmemesine rağmen 3 ay süre ile sürücü belgesi alınmıştır. başvuru, sulh ceza mahkemesinin itiraz incelemesinin üç aydan fazla süreceğinden bahisle, idarenin işleminin mağduriyetine yol açtığını ileri sürerek KDK' ye başvurmuştur. KDK, ilgili kurumun olayla ilgili bilgi ve belgeleri gerekçeli olarak gönderdiği için “kanunilik” ve “makul sürede karar verme” ilkelerine uygun davrandığını, ancak alkol muayene uygulamasının



bu hali ile mağduriyet yarattığı için idarenin “ölçülülük” ilkesine uygun davranmadığı sonucuna varmış ve söz konusu uygulamasının düzeltilmesi için tavsiye kararı vermiştir.

KDK, ölçülülük ilkesini anayasa ve idare hukuku öğretisi çerçevesinde yorumlamaktadır. Buna göre idarenin hukuken korunan bir amaca ulaşmak için seçmiş olduğu yöntem ve araçların, *gerekli, orantılı ve elverişli* olması gerekir. Ayrıca idarenin tesis ettiği işlemlerde bireysel menfaat ile kamusal menfaatleri dengelemelidir (KDK, 2019: 45). KDK bir kararında ÖSYM başkanlığının sınav başlama saatinde 15 dk. önce sınav binasına girilmiş olma kuralını ölçülülük ilkesi yönünden değerlendirmiş ve idarenin amacı bakımından kuralın *elverişli* olduğunu değerlendirmiştir. Ancak, KDK, 9.45 ile 10.00 saatleri arasında sınav binası önünde hazır bulunan adayların “sınav binasına girişi yapamayacağı” yaptırımının “*gereklilik*” ve “*orantılılık*” unsurlarını taşımadığını tespit etmiştir. KDK’ye göre bu kural eğitim hakkına yapılmış ölçüsüz dolayısıyla hukuka ve hakkaniyete aykırı bir yaptırımdır (KDK, 2019: 47). Yukarıdaki kararlarda görülüşü üzere, tesis edilen bir idari işlemin yapılışı sırasında, işlemin amacı ile kullanılan araç arasında makul bir dengenin kurulamaması durumunda kişilerin mağduriyetine yol açılabilmektedir. İdarenin faaliyetleri mevzuata uygun olsa bile, anılan kararda görüldüğü gibi hak ihlaline sebep olabilmektedir.

Öte yandan iyi yönetim ilkesi olarak *kanuna uygunluk* KDK tarafından geniş yorumlanmaktadır. KDK’ye göre kanuna uygunluk; idarenin pozitif hukuk kurallarına, evrensel hukuk ilkelerine, uluslararası hukuk kurallarına ve hakkaniyete uygun işlem tesis etmesi demektir. İdare, yasaları uygularken taktir yetkisini hakkaniyete uygun kullanılmalıdır. İdare nin kanuniliği esas olmalıdır. Düzenleyici idari işlemler normlar hiyerarşisine uygun olmalıdır (KDK, 2019: 31). KDK, bir kamu görevlisinin, çocuğu %94 engelli olduğu için evine yakın bir kuruma atanma talebinin red edilmesini 657 sayılı kanun ve engelliler ile ilgili mevzuata ve hakkaniyete uygun bulmamıştır. (KDK, 2019: 33). Görüldüğü gibi KDK kanuna uygunluğu, mevzuatın hakkaniyet ve hukukun evrensel ilkeleri bağlamında yorumlanması olarak değerlendirmektedir.

Hukukun temel ilkeleri arasında yer alan *eşitlik* ve *ayrımcılığın önlenmesi* ilkeleri sıklıkla KDK kararlarına yansımaktadır. KDK, bir idari işlemin aynı hukuki statü ve durumda bulunan kişiler açısından hakkaniyete aykırı sonuçlar doğur-

masının eşitliğe aykırı olduğuna karar vermiştir. KDK, örgün öğretim adalet programları ile açık öğretim adalet programlarının DGS puanlamasında önemli etkisi olan ön lisans başarı puanının hesaplamasında örgün öğretim lehine değişiklik yapmak suretiyle hukuk lisans programlarına yerleşme oranlarında iki ayrı program mezunları arasında eşitsizlik yaratması ve idarenin bu eşitsizliği giderecek gerekli düzenlemeleri yapmamasını “eşitlik” ilkesine aykırı bulmuştur.

Burada dikkati çeken husus, aynı ön lisans programının açık öğretim ve örgün öğretim öğrencileri arasında bir not dengesizliğinin oluşması ve bu durumun bir taraf için hakkaniyete aykırı bir durum oluşturmasıdır.

KDK, bir başka kararında ise ilgili yönetmelik hükmünde açık ceza infaz kurumuna ayrılma şartlarının, yabancı uyruklu hükümlüler ile Türk uyruklu hükümlüler için farklı sürelerle bağlanmasını eşitlik ilkesine aykırı bulmuştur (KDK, 2019: 39). Görüldüğü gibi KDK eşitlik ilkesini yatay ve dikey eşitlik olarak yorumlamaktadır. Eşitlik aynı zamanda idarenin kamu hizmeti sunumunda ayrımcı uygulamalar yapmamasını gerektirir. KDK, fiziksel engelli bir çocuğun kaynaştırma öğrencisi olarak kayıt edildiği anaokulunda öğretmen tarafından ayrımcılığa maruz kalması ile başvuruda öğretmenin eylem, tutum ve davranışlarının “engelliliğe dayalı ayrımcılık” olduğu tespitinde bulunmuştur (KDK, 2019: 40).

1982 Anayasası'nın Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması Başlıklı 40. maddesinin ikinci fıkrasında, “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” KDK uygulaması ile “makul sürede karar verme”, “kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi”, “karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi” “kararın gerekçeli olması” gibi ilkeler yargısal usulden sonra iyi yönetim ilkesi olarak idarenin uyması gereken ilkelere dönüşmüş durumdadır.

KDK ‘ye göre *makul sürede karar verme ilkesi*, idarenin, başvurunun türünü ve özeliğini ölçüt olarak mümkün olan en kısa sürede karar vermesidir. Bunun için önce yasalardaki sürelerle uyulmalı, mümkün olan en hızlı şekilde işlemin aşamaları tamamlanmalı ve kasıtlı, keyfi veya ihmal sonucu karar verme süreci uzatılmamalıdır (KDK, 2019: 111). KDK, bir belediye tarafından imar planı ile “belediye hizmet alanı” olarak ilan edilen taşınmazın 20 yıldır kamulaştırılma-

masını makul sürede karar verme ilkesinin ihlali olarak değerlendirmiştir (KDK, 2019: 113)

*KDK 'ye göre kararların gerekçeli olması ilkesi*, idari işlemin hangi sebeplerle yapıldığının işlem metninde gösterilmesi demektir. Bir başka ifadeyle, idari işlemin hukuki ve maddi sebeplerinin ne olduğunun açıkça belirtilmesi ile keyfiyete dayalı olmadığının izahıdır. Gerekçe ilkesiyle, ilgili kişi hak ve özgürlükleri ile menfaatlerini etkileyen kararın neden alındığını açıkça anlamasını sağlamalıdır. Gerekçede, gerçekte var olmayan sebeplere yer verilmemelidir (KDK, 2019: 119). KDK uygulamasında gerekçe ilkesi ağırlıklı olarak idare hukuku öğretisindeki idari işlemin sebep unsuru ile ilgilidir.

Sözlü sınavların kayıt altına alınmaması ve verilen puanların gerekçelendirilmemesi, kamu personeline verilen düşük performans puanının somut gerçeklerle ifade edilmemesi ilkenin ihlali olarak yorumlanmıştır. (KDK, 2019: 120-121).

*KDK 'ye göre Karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi ilkesi*, tesis edilen işleme karşı hangi merci veya makama, hangi sürede başvurulması gerektiğinin belirtilmesi demektir. Süre konusunda mevzuatın karışık olması, sıklıkla yasaların değişmesi, kanunların yorumlanmasının zor olması hak arama özgürlüğü bakımından bu ilkeyi önemli kılmaktadır. KDK, başvuru yollarının gösterilmesi ilkesi gerekçe ilkesinin içeriğini de kapsamaktadır (KDK, 2019: 125).

*KDK 'ye göre Kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi ilkesi*, bireyler üzerinde hukuki etkisi olan bir işlemin yetkili idari makam tarafından tamamlanınca vakit kaybetmeksizin, ivedilikle yazılı veya yasal olarak kabul edilmiş başka yollarla muhataba iletilmesi demektir. Böylece idarenin tek yanlı olarak işlemlerine ve öngörülemeyen kararlarına karşı kişilerin korunması sağlanacaktır. İlgili kişi kardan haberdar olduğu için hukuksal yollara başvurabilecektir. Bu ilke gereğince idari işlemin kasıtlı, keyfi veya ihmal suretiyle bildirilmesi önlenmelidir (KDK, 2019: 131). Örneğin gelişen tebligat olanaklarına karşın başvurana idari işlemin zamanında bildirilmemesi söz konusu ilkenin ihlalidir (KDK, 2019: 132-133).

Bir devlet hastanesinde çalışan doktor, mevzuata göre acil servis hizmetinde tutulan branş nöbetlerine ait ücretlerin % 50 artırımlı ödenmesi gerektiği talebiyle idareye başvuruda bulunmuş ancak idarenin talebi reddetmesi üzerine KDK'ye başvurmuştur. Başvuruyu değerlendiren KDK, iyi yönetim ilkeleri bakımın-

dan İdarenin başvurana verdiği cevapta hangi sürede, hangi mercie başvurabileceğinin gösterilmediğini, yazılara süresinde cevap verilmediğini, gönderilen cevabi yazıda, istenilen bilgi, belge ve değerlendirmelere yer verilmediği, bu nedenle iyi yönetimin ilkelerinden olan “*kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi*” ve “*karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi*” ilkesine uygun davranılmadığını tespit etmiştir. Bir adliyede mübaşir olarak çalışan başvurucunun, adliyelerde kullanılan sağlığa zararlı pembe tozlu dosyalar nedeniyle akciğer hastası olduğunu, Adalet Bakanlığına üretilen yeşil beyaz modern dosyaların kullanımı projesinin kişisel çıkar nedeniyle birileri tarafından engellendiğinden bahisle pembe dosyaların kullanımının yasaklanması talebi ile KDK’ye başvurmuştur. KDK, iyi yönetim ilkeleri yönünden yaptığı incelemede, Adalet Bakanlığının cevabi yazısının 104 gün sonra gönderilmesinin “*makul sürede karar verme*”, “*kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi*” ve “*nezaket*” ilkelerine uygun davranmadığına karar vermiştir.

KDK, bir başka kararında, idare tarafından şikâyet konusuyla ilgili evrakların süresinde gönderildiği, verilen cevapların yasal dayanaklarının gerekçeli şekilde açıklandığından bahisle, idarenin “*kararların gerekçeli olması*”, “*kanunilik*” ve “*makul sürede karar verme*” ilkelerine uygun hareket ettiğini belirtmiştir.

Kişiler hakkında yapılan işlemlerden kişilerin haberdar edilmesi, hak kayıplarının azaltılmasında önemli bir etkidir. Aksi durumda kişilerin idari ve yargısal başvuru haklarının zedeleneceği açıktır. KDK, iyi yönetimin bir gereği olarak idarenin tesis ettiği işlemlerden kişilerin haberdar edilmesini iyi yönetimin bir gereği olarak değerlendirmektedir.

KDK, bir devlet üniversitesinin tezli yüksek lisans programında dördüncü yarıyılı tamamladığı halde seminer dersinin vermediği gerekçesiyle bir öğrencinin kaydının silinmesi işlemine dönük yapılan başvuruda, İdarenin başvuranın kaydının silindiğinin başvurana bildirilmediği, böylelikle “*kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi*” ilkesine aykırı davrandığını belirlemiştir. KDK kararları incelendiğinde “*karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi*” ilkesi başta olmak üzere “*makul sürede karar verme*”, “*kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi*” gibi ilkelerin idare tarafından en sık ihlal edilen iyi yönetim ilkeleri olduğu görülmektedir. Vatandaşların kamu makamları ile ilgili benzer şikâyetleri bazı düzenleyici idari işlemlere konu olmakta ve idarenin bu konularda gereken özeni göstermesi istenmektedir.

Türk idare hukukunda, idarenin idari işlem tesis ederken gerekçe göstermesi ile ilgili genel bir kanuni düzenleme bulunmamasıyla birlikte, gerekçe zorunluluğunun bazı özel kanuni düzenlemelerde yer aldığı görülmektedir. Örneğin, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un 7. maddesinde, "...başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlemin safahatı hakkında dilekçe sahiplerine en geç otuz gün içinde gerekçeli olarak cevap verilir..." hükmü yer almaktadır. Ayrıca Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelikte<sup>2</sup> "Başvuru sonucunun olumsuz olması durumunda ilgiliye gerekçesi bildirilir, varsa itiraz mercii ve süresi gösterilir"(m.12/3) demek suretiyle gerekçe zorunluluğunu düzenlemiştir. 2018/13 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi,yukarda bahsedilen durum için alınan bir tedbirlere güncel bir örnek olarak gösterilebilir. Genelgeye göre; kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan tüm başvurularda, talebin ilk başvuru yerinde neticelendirilmesine özen gösterilmesi, başvuru sahibine yapılan işlemler hakkında gecikmeksizin nihai ve kesin bilgi verilmesi, kamu makamlarından istenilmektedir.

İdarenin gerekçeli olarak işlem tesis etmesinin çeşitli yararları olduğu söylenebilir. Öncelikle gerekçe, idari işlemin hukuka uygun olmasına yardımcı olur. İşlemin muhatabı için savunma ve yargısal veya idari başvuru süreci için yol gösterir. Makul ve mantıklı bir gerekçe, işlemin muhatabını işlemin doğruluğu konusunda ikna edebilir. İşlemin gerekçesi, yargısal denetim sürecine de katkı sağlar. Sonuç olarak, gerekçeli işlem tesis etmenin hukuk devleti anlayışının bir gereği olduğu söylenebilir (Akyılmaz vd., 2016: 551-552).

*Haklı beklentiye uygunluk* ilkesi, idare hukuku ve idari yargı bağlamında önemli ilkelerden biridir. KDK' ye göre *kazanılmış hakların korunması*, yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre hukuka uygun olarak kazanılan hakkın, sonradan bu kural değişse veya kaldırılrsa dahi geçmişe ve geleceğe dönük olarak korunmasıdır. *Haklı beklentide* ise, henüz yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre kazanılmış bir hak yoktur. Ancak kişilerin söz konusu hükümlere dayalı olarak bu hakkı kazanacağına ilişkin bir öngörüsü, bir beklentisi mevcuttur. Haklı beklentiye uygunluk da bireylerin idarenin düzenleyici işlemine, taahhüdüne veya uzun süren bir uygulamasına güvenerek çıkarlarına veya lehlerine olan bir sonuca ulaşabilecekleri noktasındaki ümitleri veya beklentilerinin hukuken korunmasıdır (KDK, 2019: 89). Danıştay'a göre, "İdarenin ister düzenleyici işlem, is-

2 <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=200915169&MevzuatTur=3&MevzuatTertip=5>

ter bir taahhüt, isterse uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin çıkarlarına ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmelerine de “haklı beklenti..” denilmektedir.

Türk hukukunda haklı beklenti kavramı kazanılmış hak kavramı ile ilişkilendirilmekte ve idarenin düzenleyici işlemi uzun süreli uygulaması ve taahhütleri ile gerçekleşebileceği kabul edilmektedir (Saygın, 2016: 227).

Bir üniversite öğrencisi başarısız olduğu ve müfredattan kaldırılan iki ders-ten, çift ders mezuniyet sınavına girmiş ancak derslerin birinden tekrar başarısız olmuştur. Kayıt yenileyerek dönem sonunda tek ders sınavına girme talebinde bulunmuş, ancak sınavdan bir gün öncesine kadar otomasyon sisteminde sınav listesinde adı görünmesine rağmen daha sonra okul yönetimi tarafından bir öğrencinin eğitim hayatı boyunca bir defa tek ders veya mezuniyet sınavına girebileceği belirtilerek sınava girmesine izin verilmemiştir. KDK, iyi yönetim ilkeleri yönünden yaptığı incelemede üniversitenin internet sitesinde yer alan hatalı duyuru sebebiyle ortaya çıkan durum karşısında idarenin “*haklı beklentiye uygunluk*” ilkesine uygun davranmadığını tespit etmiştir. Burada adsız düzenleyici işlem olan “duyuru” haklı beklenti yaratmıştır. Benzer şekilde, açık öğretimden mezun olan öğrencinin ıslak imzalı diploma talebinin red edilmesini haklı beklentiye uygunluk ilkesi ile bağdaşmadığı tespitini yapmıştır. KDK, bir başka kararında, engelli memur kadrosunda olan bir personelin maaşından fazladan yapılan vergi kesintilerinin kendisine ödenmesinin kazanılmış hakkın gereği olduğunu belirtmiştir (KDK, 2019: 92-93). KDK, kazanılmış hak ile haklı beklenti ilkelerini birbirinden ayırmakta ve Danıştay içtihadı ile uyumlu bir yorum yapmaktadır.

KDK, göreve daha sonra başlayan bir kamu personelinin maaş promosyonunun ödenmemesi işleminde, kamu kurumuna yeni atanan personelin protokol sonuna kadar maaşını ilgili bankadan alacağı da dikkate alınarak personel arasında haksızlık ve eşitsizlik yaratılmaması gerektiğini belirtmiş ve bu durumun çalışma huzur ve düzenini bozacağını ifade etmiştir. Kurumda çalışmakta olan personelin promosyon ödemesinden yararlandırılıp, protokol tarihinden sonra göreve başlayan personelin yararlandırılmaması bakımından idarenin, “*eşitlik*” ve “*haklı beklentiye uygunluk*” ilkelerine uygun davranmadığını tespit etmiştir.

KDK kararlarında iyi yönetim ilkelerinden biri olan “*bilgi edinme hakkı*” ile ilgili değerlendirmelere de rastlanmaktadır. KDK, bilgi edinme hakkını yuka-

rıda değinildiği gibi şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin bileşeni olarak da görmektedir. KDK' ye göre iyi yönetim ilkesi olarak *bilgi edinme hakkı*, kişilerin kendileriyle doğrudan ilgili olan ya da olmayan, idarenin elinde mevcut olan bilgileri talep edebilmesi ve elde edilebilmesi hakkıdır. Bu yönü ile bu ilke, bireyler ile devlet arasında güven tesisi ve idarenin şeffaflığının ve hesap verilebilirliğinin sağlanmasında anahtar bir role sahiptir. Bilgi edinme hakkı, hem hak arama özgürlüğünün hem de hukuk devleti ilkesinin ön şartıdır. İdare, bilgi edinme kanunundaki istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi süresi içinde ve geciktirilmeksizin vermekle yükümlüdür. (KDK, 2019: 103).

KDK, incelediği bir şikâyetinde, bir kamu görevlisinin kurumlar arası geçiş için muvafakat alınması amacıyla bir kamu kurumuna dilekçe vermiş ancak cevap alamamıştır. Daha sonra ilgili kamu kurumuna bilgi edinme başvurusu yapmış ancak cevaben talebinin halen değerlendirme aşamasında olduğu bilgisi verilmiştir. KDK, söz konusu şikâyet ile ilgili olarak İdarenin, şikâyetçinin başvurusunun üzerinden dokuz ay geçmesine rağmen talebi hakkında bir karar vermediği gerekçesi ile İdarenin “*makul sürede karar verme*”, “*kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi*”, “*haklı beklentiye uygunluk*”, “*bilgi edinme hakkı*”, “*karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi*” gibi iyi yönetim ilkelerine uymadığı tespitinde bulunmuştur. KDK, bir başka başvuruda ise iş kazası geçiren bir kişinin söz konusu kaza ile ilgili SGK tarafından hazırlanan inceleme raporunun bir nüshasının kendisine verilmesi talebinin ret edilmesini bilgi edinme hakkının ihlali olarak değerlendirmiştir (KDK, 2019: 106).

İdarenin, özellikle vatandaşların kendileriyle ilgili işlemlerde bilgi edinme hakkına riayet etmesi oldukça önemlidir. Bilgi edinme hakkına riayet edilmesi, idarenin denetlenmesinin de bir aracıdır. Katılımcı ve şeffaf yönetim anlayışının temel koşullarında biri de bilgi edinme hakkının kullanılabilmesidir. 1982 Anayasasının 74. maddesine göre “*Herkes, bilgi edinme hakkına sahiptir.*” İdare, bilgi edinme hakkının anayasal bir hak olduğu bilinci ile işlem tesis etmelidir. Şu halde bilgi edinme hakkına uymayan idarenin iyi yönetimi gerçekleştirilmesi olanaksız görünmektedir.

*Dinlenilme ve savunma hakkı* temel bir idari usul ve aynı zamanda iyi yönetim ilkesidir. Türk hukukunda dinlenilme hakkı mevzuatta düzenlenmemiştir. Bu hak özellikle disiplin hukuku alanında ve savunma hakkı çerçevesinde yo-

rumlanmaktadır (Akyılmaz vd., 2016: 538). Oysa bu iki hak farklıdır. KDK'ye göre dinlenme hakkı; ilgilisi üzerinde hukuksal etki yaratacak bir işlemin yapılış aşamasında kişinin bu işleme karşı her türlü bilgi ve belgeyi sunabilmesine ve görüşlerini ifade edebilmesine, böylece işlem tamamlanmadan önce sürece katılımını garanti altına alan ilkelerdir. Dinlenme hakkının doğru uygulanması için işlemin tesis edilmesi sırasında doğru bilgilerle hareket edilmelidir. İlgili kişilerin talepleri gözetilmelidir. Bireyin kendisini etkileyecek kararlara etkin bir şekilde katılımı sağlanmalıdır (KDK, 2019: 97). KDK, dinlenme hakkını savunma hakkı ile sınırlandırmamakta geniş yorum yapmaktadır. Örneğin bir kamu görevlisinin kurum içinde görev yerinin değiştirilmesi, fazla nöbet yazılması vb uygulamalar ile kendisine mobing uygulandığı iddia ettiği başvuruda KDK bu uygulamaları hukuka aykırı bulmamıştır. Ancak bu işlem ve kararlar sürecinde ilgili memura uyarı yazısı yazılırken dinlenme hakkının ihlal edildiği değerlendirilmiştir. (KDK, 2019: 99). KDK'nin bu yaklaşımı oldukça önemlidir zira idari işlem sürecinde ilgili kişinin sürece katılması gerektiğini ifade etmiştir. Şu halde idare, iyi yönetimin gereği olarak dinlenme hakkını kullandırmalıdır.

İyi yönetimin ilkelerinden biri de *kişisel verilerin korunması*dır. 2016 yılında 6698 sayılı kişisel verilerin korunması kanunu yasal güvenceye kavuşmuştur. 6698 sayılı yasa ile ayrıca Kişisel Verileri Koruma Kurumu da ihdas edilmiştir. KDK, kendisine yapılan ve doğrudan "kişisel verilerin korunması ile ilgili ihlal iddiaları" hakkında Kişisel Verileri Koruma Kurumu'na dilekçelerin sevk edilmesi kararı vermektedir. Kişisel Verileri Koruma Kurumu, mevzuatı gereğince kendisine intikal eden ihlal iddiasını incelemekte ve KDK'ye bilgi vermektedir (KDK, 2017:252-253).

KDK'nin kişisel veriler tanımı 6698 sayılı yasa ile uyumlu olduğu görülmektedir (KDK, 2019: 137, 143). Kişisel verilerle ilgili çerçeve yasa 2016 yılında kabul edilmiştir. Buna karşılık KDK, uygulama yönetmeliği 2013 yılından bu yana yürürlüktedir. Dolayısıyla KDK'nin iyi yönetim ilkesi olarak kişisel verilerin korunması ilkesini daha önce kabul ettiği görülmektedir.

Bir kişi, mahkemece verilmiş adli sicil kaydının silinmesi kararına dayalı olarak İç İşleri Bakanlığına başvurarak hakkındaki GBT kayıtlarının silinmesi için müracaat etmiş, ancak Bakanlık, konu hakkındaki yönergeyi gerekçe



göstererek talebi reddetmiştir. KDK, yaptığı değerlendirmede; Anayasanın 20. maddesinde belirtilen esaslara aykırı olarak, ilgilinin rızası olmadan ve kanunda düzenlenmeden başvurana ait kişisel verinin (suç kaydının) sadece Bilgi Toplama Yönergesi gereğince işlenmesinde hukuka uyarlık bulunmadığını, başvurana ait idarenin kullandığı programda kayıtlı olan suç kaydının silinmesi gerektiği yönünde İçişleri Bakanlığına tavsiyede bulunulmasına karar vermiştir. KDK, bu başvuruda kişisel verilerin korunmadığını tespit etmiştir (KDK, 2017: 493-496). KDK bir başka kararında ise bir kişinin SGK tescil belgesinde kendisine ait bazı bilgilerin silinmesi talebinin bu bilgilere sadece ilgili kişinin ve ihtiyaç olması halinde kamu görevlilerinin görebileceği gerekçesi ile ret edilmesini kişisel verilerin korunması ilkesine aykırı bulmamıştır. (KDK, 2019: 142).

KDK'nin iyi yönetim ilkelerine yaklaşımı incelendiğinde, bu ilkeler yolu ile kamu yönetiminde iyi yönetim anlayışının tesis edilmesi için idareye rehberlik veya yol göstericilik işlevi icra ettiği görülmektedir. Buradaki temel amaç idarenin hizmet standartlarının yükseltilmesidir (KDK, 2016: 12). KDK'nin bireye, idare karşısında eşit söz hakkı tanıyan, kötü yönetimden doğan haksızlıkları önleyen, hem kamudaki etkinliği hem de toplumsal memnuniyeti artıran bir işlev icra etmeye çalıştığı görülmektedir (KDK, 2016: 30).

## SONUÇ

İyi yönetim ilkeleri yeni ortaya çıkmış ilkeler değildir. Bu ilkeler, anayasa olmak üzere çeşitli hukuksal metinlerde yer alan ve demokratik devleti anlayışında kamu yönetiminin veya idarenin uyması gereken hukukun temel ilkeleri, etik ilkeler, idari usul ilkeleri ve idare hukuku ilkelerinin toplamından oluşan ilkeler bütünüdür. İyi yönetim ilkeleri geniş anlamda hukuk devleti anlayışının bir sonucudur.

Türkiye'de iyi yönetim ilkeleri KDKY ile ilk kez toplu olarak pozitif hukuk kuralı haline getirilmişlerdir. İyi yönetim ilkeleri, idarenin yargı dışı denetiminde bir denetim ölçütü haline geldiği görülmüştür. İyi yönetim ilkeleri bakımından yapılan denetim hukuka uygunluk ve yerindelik denetimini kapsayan bir denetim ölçütüdür.

KDK kararlarında iyi yönetim başlığı ile özel bir inceleme yapıldığı ve inceleme konusu başvuruda idarenin hangi iyi yönetim ilkelerine uyduğu ve hangilerine uymadığı ayrı ayrı kısa bir gerekçeyle yazıldığı görülmüştür. Ancak bu başlıkta yapılan inceleme oldukça kısadır. Çoğunlukla yarım sayfa civarındadır. Söz konusu incelemenin detaylı olarak gerekçelendirilmesi faydalı olacaktır.

KDK iyi idare ilkelerini, hukuki dayanaklarına, hukukun evrensel ilkelere, hakkaniyet ve adalet anlayışına ve bu ilkeler ile ilgili uluslararası hukuki düzenlemelerini baz alarak geniş bir yorumla tabi tutmaktadır. Örneğin kanuna uygunluk ilkesini yorumlarken sadece mevzuatı değil, hakkaniyet ve hukukun evrensel ilkelerini de ölçüt almaktadır. Benzer şekilde pozitif hukukta düzenlenmesi de idari işlemin oluşum aşamasında dinlenilme hakkına uyulup uyulmadığına dikkat etmektedir. KDK, Bilgi edinme hakkını aynı zamanda şeffaflık ve hesap verilebilirlik ile birleştirerek yorumlamaktadır. Aynı şekilde başvuru yollarının gösterilmesi ile gerekçe ilkesi birbirini kapsayacak şekilde yorumlanmaktadır.

KDK kararlarında etik temelli dürüstlük, nezaket, tarafsızlık, vb ilkeler hem idarenin işlem ve eylemleri ile ilgili olarak hem de kamu görevlilerinin kişisel tutum ve davranışları açısından uymaları beklenen ilkeler olarak yorumlanmaktadır.

Şikâyete konu olan işlem hukuka hakkaniyete uygun ama iyi yönetim ilkelerine uygun olmayabilir. KDK yasasında değişiklik yapılarak ilgili idarenin iyi yönetim ilkelerine neden uymadığını da bildirmesi yükümlülüğü düzenlenmelidir.

İyi yönetim ilkelerinin bir denetim ölçütü olarak kurumsallaşması için söz konusu ilkelerin KDK yasasında düzenlenmesi ve içeriğinin ihtiyaca göre yönetmelikle düzenlenmesi idarenin yargı dışı denetimine olumlu katkı yapacaktır.

KDK'nin iyi yönetim ilkeleri yönünden verdiği kararları analiz edip ilgili idarelerin iyi yönetim ilkelerine uyma yönünden performanslarını ortaya çıkaran raporlar yayımlaması faydalı olacaktır. Buna ek olarak idareler bazında en çok sorun yaşanan alanların tespit edilerek bu noktalara dönük olarak iyi yö-

netim ilkelerine uyum sağlanması için yayım faaliyetlerini arttırması ve çeşitlendirmesi faydalı olacaktır. Baş denetçi ve denetçiler kurumlara bu çerçevede ziyaretler yapmalı iyi yönetim ilkelerine uyum konusunda idareleri uyarmalı ve gerektiğinde rehberlik faaliyeti yürütmelidir.

KDK'nin 2019 yıllık raporuna göre kararlarına uyma düzeyinin %75'e yükselmesi iyi yönetim ilkelerine uyan bir idarenin gelişmesi yönünde olumlu bir gelecek öngörüsü ortaya çıkarmaktadır.

## KAYNAKÇA

- AKINCI, Müslüm, (1998), **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, yayımlanmamış doktora tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı,
- AKYILMAZ, Bahtiyar, (2003), **“İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası”**, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** , [http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/7\\_6.pdf](http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/7_6.pdf) (Erişim Tarihi 01.05.2019)
- AKYILMAZ, B. Sezginer, M. Kaya, C. (2016), **Türk İdare Hukuku**, Seçkin yayınevi, Ankara
- ATAY, Ender Ethem, (2018), **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara
- AVRUPA BİRLİĞİ TÜRKİYE DELEGASYONU, (2019) **Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi**, <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708> (Erişim Tarihi 10.05.2019)
- Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası**, <https://www.ombudsman.europa.eu/et/publication/tr/3510> (Erişim Tarihi 01.05.2020)
- BAHÇAVAN, Gülay, (2006), **Yönetişim ve Türkiye Uygulaması**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku, Anabilim Dalı, Konya
- BALKAN, Ali, (2009) **İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku, Anabilim Dalı, Erzurum
- BALKAN, Ali, (2009) “Genel İdari Usul Yasa Tasarısı ve Kamu Yönetimi Etiğine Katkısı,” **Kamu Etiği Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Cilt:2, 25-26-Mayıs 2009, ANKARA, TODAİE Yayınları ss.869-888

BALKAN, Ali; (2009) “Küreselleşme, Yönetişim Yaklaşımı ve Türk Kamu Yönetimi-  
ne Bir Yansıması Olarak Genel İdari Usul Yasa Tasarısı”, Kahramanmaraş, **Kamu  
Yönetimi Forumu (KAYFOR-7) Bildiriler Kitabı**) ss.1363-1376

BAĞCI, İbrahim (1998) “Hukuk Devletinde İyi İdare” **Başbakanlık İdari Usul  
Kanunu Uluslararası Sempozyumu, Bildiriler Kitabı**, Başbakanlık Basıme-  
vi,s.286-289, Ankara

BOZ, Selman Sacit/ YURDAER, Cihat/ ERASLAN, Yunus, (2019) “İdare Hukuku  
Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare,” **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi  
Dergisi**, C.27, S.3, Konya, ss.497-532.

DPT, (2007) 9.Kalkınma Planı (2007-2013) **Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Ko-  
misyonu Raporu**, Ankara <http://www.sp.gov.tr/tr/kutuphane/s/62/> (Erişim  
Tarihi 10.05.2020)

EKEN, Musa, TUZCUOĞLU, Ferruh, (2005)“Kötü Yönetimi Tedavi Etmek” **Siya-  
sette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Bildiriler Kitabı**, 18-19 Kasım 2005,  
Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Sakarya, ss.113-  
126

ERHÜMAN, Tufan, (1998),“Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.31, S.3, ss.87-  
102

**Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı**, (2006)

<http://www.bilgiedinmehakki.org/blog/2006/10/12/genel-idari-usul-tasarisi/>

(Erişim Tarihi 10.05.2019)

GÜLSOY, Mehmet Tevfik, (2007) **Özgürlüklerin Korunmasında Anayasa Yargısı-  
nın Yeri ve Meşruluğu**, Yetkin Yayınevi, Ankara

GÖZLER, Kemal, (2017) İnsan Hakları **Hukuku** , Ekin Yayınevi, Bursa

KAHRAMAN, Mehmet, (2011) “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu De-  
netçiliği” **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:  
8 Sayı/ 16, s. 355-373

KARAHANOĞULLARI, Onur (çeviren) (2007 ). Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec (2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararı, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/ceviriler/iyiidare.htm> (Erişim Tarihi 10.05.2019)

KARAKUL, Selman, (2015) “Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri” **Ombudsman Akademik Dergisi**, <https://dergipark.org.tr/download/issue-file/1437>(Erişim Tarihi 01.05.2019)

KDK, (2014), **Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu**, KDK yayınları, Ankara, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf> (Erişim Tarihi 05.05.2019)

KDK, (2016), **Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu**, KDK yayınları, Ankara, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/KDK-2016-YILLIK-RAPORU.pdf> (Erişim Tarihi 02.05.2019)

KDK, (2017), **Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu**, KDK yayınları, Ankara, <https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/2017-yillik-rapor-SON-PDF.pdf> (Erişim Tarihi 01.05.2019)

KDK, (2019), İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, KDK Yayınları, Ankara

MALİYE BAKANLIĞI,(2003) İyi Yönetişimin Unsurları, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara

ODYAKMAZ, Zehra, ve Çınarlı, Serkan, (2013), **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, Orion Yayınevi, Ankara

PAYASLIOĞLU, Arif T., (1969) Yönetimde Davaları Azaltma Yolları” **Amme İdaresi Dergisi**, C.2, S.3, ss.3-14

SOYBAY, Selçuk, (1994) “İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Bölümü

SAYGIN, Engin, (2016) “Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yönelik Türk Ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz” **TBB Dergisi**

2016 (126), <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2016-126-1602> (Erişim Tarihi 01.05.2019)

ŞENGÜL, Ramazan, (2005) "Ombudsman Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?" **Siya-sette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Sakarya, s.127-142 <http://www.etik-sempozyumu.sakarya.edu.tr/tammetin.htm> (Erişim Tarihi 10.05.2020)

TBMM, (2012) 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Genel Gerekçesi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0626.pdf> Erişim Tarihi 10.05.2019

## **KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KARARLARI**

KDK S: 36311982-101.07.04-E. BN: 2016/3075, KT. 02/05/2017

KDKK, S: 18745356-101.07.06-E.11159. BN: 2017/2817, KT. 22/09/2017

KDKK, S: 95802452-101.07.04-E. BN: 2017/2817, KT. 09/10/2018

KDKK, S: 95802452-101.07.04-E.66. BN: 2018/8859, KT. 03/01/2019

KDKK, S: 94019529-101.07.06-E.761. BN: 2018/9029, KT. 11/01/2019

KDKK, BN: 2015/4156 KT. 20/01/2016

KDKK, S: 86171061-101.07.04-E.8254, BN: 2018/15267 KT. 28/03/2019

KDKK, BN: 2016/1888 KT. 11/01/2019

KDKK, BN: 2016/1517, KT. 03/10/2016

KDKK, BN: 2015/4123 KT. 27/01/2016