



İDARE İLE BİREYLER ARASINDAKİ İLİŞKİLERDE GÜÇ DENGESİZLİĞİNİN GİDERİLMESİNDE ETKİLİ BİR YÖNTEM: İDARİ USUL*

Fatih KIRIŞIK

Yrd.Doç.Dr., Dumlupınar Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, fatihkirisik@gmail.com.

ÖZET: İdarenin örgütlü yapısı, teknik bilgi ve uzmanlığa sahip olması nedeniyle bireyler karşısında doğal bir üstünlüğü bulunmaktadır. Öte yandan bireylerin genellikle kendini koruyacak bir örgüt içinde yer almamaları, tek başına olmaları, idare karşısında kendilerini koruyacak bilgiye ve iktisadi imkanlara sahip olmamaları önemli bir güçsüzlük olarak ortaya çıkmaktadır. İdare ile bireylerin karşılıklı konumları açısından bakıldığında, bireylerin idare ile ilişkilerinde sorunlar yaşamaları ve haklarını kaybetmeleri ya da maddi ve manevi zararlara uğramaları kaçınılmaz görünmektedir. Bu sorunun çözümüne yönelik olarak Türkiye’de bilgi edinme hakkı, kamu denetçiliği, idarenin şeffaştırılması gibi adımlar atılmıştır. Ancak bu adımlar güç dengesizliğinin azalmasını sağlasa da sorunu çözmemiştir. Bu sorunun çözülmesinde idarenin faaliyetlerinde önceden belirlenmiş bir usule bağlanması önemli bir rol oynayacaktır. Bu nedenle idarenin bütün faaliyetlerini kapsayan genel idari usul kanununun çıkarılması ve uygulanmasının takip edilmesi gereklidir.

Anahtar Kelimeler: İdari usul, idare, kamu gücü, insan hakları, hakların korunması.

AN EFFECTIVE METHOD IN REMOVING THE POWER IMBALANCE BETWEEN INDIVIDUALS WITH THE ADMINISTRATION: ADMINISTRATIVE PROCEDURE

ABSTRACT: The organized structure of the administration, technical knowledge and expertise across the natural superiority of the individuals are due to the fact. On the other hand, individuals often do not take place in an organization protect itself, to be alone, to protect themselves against the knowledge of government and do not have the economic means is emerging as a major weakness. From the perspective of the mutual positions of the individuals with the administration, and the rights of individuals to live problems in relations with government and non-pecuniary damage, or property came under the loss seems inevitable. In order to solve this problem in Turkey, the right to information, public inspection, steps have been taken, such as transparency of the administration. Although the reduction of the power imbalance, however, these steps could not solve the problem. Connected to a predetermined procedure to solve this problem of the administration activities play an important role. For this reason, the administrative procedural law covering all the activities of the administration and enforcement of the removal must be followed.

Keywords: Administrative procedures, administration, public power, human rights, protection of rights.

GİRİŞ

İdari faaliyetler yürütülürken idare ile bireyler sıkça karşı karşıya gelmektedir. İdare ile bireylerin karşılaşmasında idare kamu gücünün kendine tanıdığı olanakları kullanırken, bireyler idare karşısında zayıf kalmaktadır. Bireyler çoğu kez idari işlem veya eylemler ile ilgili karar alma sürecinin sonunda veya idari işlem veya eylemler gerçekleştirildikten sonra, idari faaliyetlerden haberdar olmaktadır. Bu durumda ise bireylerin bir hakkını kaybettikten sonra onu elde etmek için uğraşması gerekmektedir (Azrak, 1967: 72). Çünkü, idari işlemler için hukuka uygunluk karinesi bulunmaktadır. Yani, hukuka aykırılığı ispat edilinceye kadar idari işlem hukuka uygun kabul edilmekte ve hukuki geçerliliğini korumaya devam etmektedir. Hukuki geçerliliğini koruyan idari işlem ise idare tarafından uygulanmaktadır. Bireylerin hukuka aykırı bir idari işlemin uygulanmasını engellemek için yargıya başvurarak idari işleme karşı dava açması ve yürütmenin durdurulması kararı alması gerekmektedir. Eğer mahkeme yürütmenin durdurulması kararı vermezse bu sefer dava kendi lehine sonuçlanıncaya kadar beklemesi gerekmektedir. Görülmektedir ki; Türk Hukuku’nda bireylerin idarenin bu gücü karşısında kullanabileceği tek etkili yol idari faaliyet gerçekleştirildikten, idare amacına ulaştıktan sonra yargıya başvurmak olmaktadır. Yargıya başvurma ise, hukuki bilgisi

* Bu makale 10-12 Aralık 2010 tarihinde Ankara’da düzenlenen Arap Türk Sosyal Bilimler Kongresinde sunulan bildirinin geliştirilerek düzenlenmesi sonucunda oluşturulmuştur.



ve iktisadi imkanı zayıf insan kitlelerinin zorlandığı, zaman isteyen ve sonuç alınması ise uzun zaman alabilen bir yol olmaktadır (Azrak, 1967: 69-70; Güran, 1982: 102). Bu koşullarda, idare ile bireyler arasındaki güç dengesizliği daha da orantısız bir hal almaktadır.

İdarenin faaliyetlerini yürütürken genel bir idari usule tabi olmaması; idarenin birey/bireyleri yakından ilgilendiren kararlarını kendi içerisinde dışı kapalı olarak almasına, idarenin aldığı kararlarla ilgili izlediği usulün istikrarlı olmayıp her olaya göre idarenin takdir yetkisi kapsamında değişmesine, izlenen usulün çok defa rasyonel olmamasına, kamu görevlilerini nasıl hareket edecekleri konusunda sıkça tereddüde sevk etmesine ve toplumda idarenin keyfi hareket ettiği yolunda şüpheler oluşmasına neden olmaktadır (Azrak, 1967: 80). Görülmektedir ki, idarenin genel bir idari usul kanununa tabi olarak kamu hizmetlerini yürütmemesi pek çok idari soruna yol açmakta ve bireyleri idare karşısında oldukça zayıf bir konumda bırakmaktadır.

İdare karşısında bireylerin zayıf konumlarını gidermek için yargı yoluna başvurma öncesinde ve idari faaliyet sona ermeden bireylerin bazı hak ve yetkilerle donatılması gerekmektedir. Bu bağlamda idari faaliyetlerin yürütülmesinde idarenin izleyeceği idari usulün genel idari usul yasası ile belirlenmesi; bireylerin kendilerini ilgilendiren idari faaliyetlerden haberdar olması, idari işlemlerin yapılma sürecini takip etmesi ve gerektiği zaman müdahale edebilmesi açısından etkili bir yöntem olarak görülmektedir (Odyakmaz, 1997: 2-3). İdari usul, bireylerin idari faaliyetler açısından bir oldubittiye gelmemesi ve haklarının hukuka aykırı bir kararla kolayca ellerinden alınmasının engellenmesi açısından önemlidir. İdarenin idari işlemi yaparken, hakkında işlem tesis edilecek olan bireyle/bireylerle iletişim ve etkileşim kanallarının açık olması, hatalı veya hukuka aykırı idari işlemler yapılmasını engelleyici bir süreç olarak ortaya çıkabilir. Gerçekten idari usul birey-idare ilişkisini dengeleyici, birey merkezli bir idare anlayışının önemli bir boyutunu oluşturmaktadır (Oğurlu, 2005: 83).

246 İDARİ USUL

Genel Olarak

Kuvvetler ayrılığı ilkesinde görüldüğü üzere devletin üç temel organı bulunmaktadır. Bunlardan yasama organı işlevini yerine getirirken, Anayasa'da ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde düzenlenmiş bulunan usullere göre çalışır. Yargı organı ise; mahkemelerin çalışmasını düzenleyen yargılama usulü kanunlarına uygun olarak görevini yapar. Yürütme organının ise, belli alanlardaki özel düzenlemeler dışında kamu hizmetini yürütürken izleyeceği usulü belirleyen bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durum, yürütme organının bir parçası olan idarenin kamu hizmetlerini etkili ve verimli yürütmesini engellediği gibi, özellikle bireylerin idare karşısında korunmasız kalmalarına neden olmaktadır (Odyakmaz, 1997: 3). Bu durum, bireylerle idare arasındaki ilişkilerde idari usulün önemi ortaya çıkmaktadır.

Bireyin/bireylerin idare karşısında korunmasında idari usul ve idari yargı önemli bir işleve sahiptir. Fakat bu iki uygulama farklı zamanlarda ortaya çıkmaktadır. İdari usul, olaydan önce; idari yargı ise olaydan sonra koruyucu bir işlev görmektedir. Günümüzde idari yargıya göre idari usulün önemi artmıştır (www.idare.gen.tr, 2004).

İdari Usulün Tanımı

Usul terimi belli bir amaca yönelik olarak yapılan faaliyetlerin sistematik şekilde düzenlenmesi olarak tanımlanmaktadır. Usul terimi hukuki anlamda, hakların, yükümlülüklerin, hukuki durumların ortaya çıkması ve yürütülmesinin belli ölçülerde şekil kurallarına bağlanmasıdır (Özkan, 2004: 25).

İdari usul, idarenin yapacağı işlem ve eylemlerin tabi olacağı esas ve usuller (Kanlıgöz, 1996: 177; Dinçer ve Yılmaz, 153), idarenin kararlarının oluşturulmasında izlenmesi gereken yol ve yöntemlerin yer aldığı süreç (Duran, 1998: 3), bir idari faaliyetin hangi idare makamı tarafından hangi biçimde, hangi aşamalardan geçilerek yapılacağını gösteren kurallar bütünü (Balta, 1972: 196; Akyılmaz, 2004: 240) ya da kamu idaresi, idari örgütler ile bunlar adına kamu hizmeti yapan özel hukuk kişilerinin kamu hizmetlerini yürütürken hukuki sonuç doğuracak bütün tasarruflarının tabi olacağı süreç (Odyakmaz, 1997: 3) olarak çeşitli şekillerde tanımlanmaktadır. Bu tanımlardan da görüldüğü üzere idari usulün tanımları ortak hususları içermekte ve idari usulün tanımı üzerinde bir fikir birliği bulunmaktadır.



İdari usulün tanımı, konunun genel çerçevesini çizmekle birlikte, idari usulün ilkelerini içermemektedir. İdari usulün tam olarak anlaşılmasında ve idare ile bireyler arasındaki ilişkilerde oynayacağı rolün anlaşılmasında idari usul ilkelerinin incelenmesi önem taşımaktadır. Bu nedenle, idare ile bireyler arasındaki ilişkilerde etkili olan önemli idari usul ilkeleri aşağıda incelenerek oynadıkları roller değerlendirilecektir.

İdare İle Bireyler Arasında Güç Dengesizliğinin Giderilmesinde Etkili Olan İdari Usul İlkeleri

İdari usul, idare ile bireyler arasındaki ilişkilerde idarenin sahip olduğu kamu gücü ve örgütlü yapısı nedeniyle bireylerin zayıf konumunu güçlendirmek ve bireylere idare karşısında birtakım hak ve yetkiler vererek bireyleri güçlendirme amacını taşımaktadır. Bu kapsamda idari usul, bireylere hak ve yetkiler verirken idareyi de birtakım ilke ve kurallarla sınırlandırmaktadır. İdarenin idari usul kapsamında hangi ilke ve kurallarla sınırlandırılacağı konusunda Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 28 Eylül 1977 tarihli "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması" başlıklı tavsiye kararı (Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, 1978), idari usulün temel ilkelerini ortaya koymuştur. Tavsiye kararından 13 yıl sonra AB Temel Haklar Şartı (www.dpt.gov.tr, 2010) 7 Aralık 2000 tarihinde kabul edilmiştir. AB Temel Haklar Şartı 41. ve 42. maddelerinde idari usul ilkeleri düzenlenmiştir. Türkiye'de de idari usulün yasalaştırılması konusunda çalışmalar yapılmıştır. İlk olarak 1998 yılında Başbakanlık tarafından idari usul kanunu ön taslağı hazırlanmıştır. 2006 yılında ise Adalet Bakanlığı tarafından idari usul yasa taslağı hazırlanmıştır. Bu çerçeveden de yararlanarak önemli idari usul ilkeleri incelenecektir.

Resen Araştırma İlkesi İle İdareye Yeni Bir Yükümlülük Yüklenmesi

İdari işlemin yapılması sürecinde maddi gerçeğin araştırılması ve tespiti konusunda inisiyatif ilgililere verilecek olursa araştırmanın tek taraflı ve eksik olması ve hatalı bir karar verilmesi sonucu ortaya çıkabilir. Bu nedenle idare, idari işlemin yapılma sürecinde idari işlemin dayandığı konu ile ilgili, karara ulaşılmasında önemli ve ilgililerin yararına olabilecek maddi ve hukuki bütün durumları resen araştırmalıdır. Bu araştırma, ilgilinin talebi, iddiaları ve sunduğu kanıtlar ile sınırlı olmaksızın yapılmalıdır (Gemalmaz ve Doğru, 1987: 130; Akyılmaz, 2000: 131; 2004: 243). İdarenin idari işlem yapacağı konuyu resen araştırması, ilgililerin konuyu araştırmasından daha yararlı ve doğru sonuçlara ulaşmayı sağlayacak bir yöntemdir. İdare bilgi ve belgelere erişme kolaylığı, örgütlü yapısı ve uzmanlığı ile eksiksiz, doğru ve isabetli karar alınmasına dayanak olacak bilgileri bireylere göre daha kolaylıkla toplayabilecektir (Akyılmaz, 2000: 131; 2004: 243).

İlgililerin bir işlemin yapılması ya da eylemde bulunulması istemli başvuruları idarece, başvuru konularının özellikleri de dikkate alınarak, gerekli inceleme ve araştırma tamamlandıktan sonra cevaplandırılmalıdır (www.kgm.adalet.gov.tr, 2010). İdare, yetki alanına giren açıklamaları ve kendisine yapılan başvuruları, bildirimini ya da başvurunun kabul edilemez veya temelsiz olduğu gerekçesiyle reddedemez (Gemalmaz ve Doğru, 1987: 130). Türkiye'de idarenin uymakla yükümlü olduğu genel idari usul kanunu ve dolayısıyla resen araştırma ilkesi bulunmadığından idareye yapılan pek çok başvuru hiçbir araştırma ve inceleme yapılmaksızın hukuki dayanaktan yoksun, temelsiz gibi gerekçelerle reddedilmektedir. Bu durum idarenin çoğu kez konuyla ilgili hiçbir araştırma yapmadığını da göstermektedir.

İdarenin idari işlemin hazırlık sürecinde resen araştırma yapma yükümlülüğü altına sokulması, hakkında idari işlem yapılacak ilgililerin haklarının korunması açısından önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bu sonuçlardan ilki, ilgilinin üzerine yüklenen araştırma, inceleme yükümlülüğü idareye yüklenerek ilgilinin sorumluluğu azaltılmakta, idarenin sorumluluğu artırılmaktadır. İkincisi, ilgilinin yine idarenin elinde bulunan ve çoğu zaman varlığını bile bilmediği pek çok belge ve bilgiyi elde edememesi ve bu gibi nedenlerle araştırmanın eksik yapılarak ilgilinin hak kaybına uğramasının önüne geçilmiş olmasıdır. Görülmektedir ki, resen araştırma ilkesi ile bireye yüklenen sorumluluklar idareye yüklenmekte ve bireye idare karşısında haklar tanınmaktadır.

Usul Ekonomisi İle İdarenin İdari Usul Sürecini Kolaylaştırması

Usul ekonomisi, idari usul sürecinin işleyişinde mümkün olduğu kadar hızlı, düzenli ve gereksiz masrafa yol açmayacak şekilde hareket edilmesi (Yılmaz, 2008: 244-245) olarak ifade edilmektedir. Usulün hızlı ve ekonomik olması, doğru ve adil bir karar verilmesine engel olmamalıdır. Bu amaçla idare, gereksiz delillerin toplanmasından kaçınılmalı, önce hukuki durumu aydınlatmalı, sonra gerçek durumu belirlemeli, şahitlerin dinlenilmesinde karara



varmayı kolaylaştıracak cevapların alınabileceği etkili sorular seçilmeli, somut usul işlemlerinde, her türlü gereksiz kesintilerden kaçınılmalıdır (Akyılmaz, 2000: 128). Bütün bu kurullarla amaçlanan idari usulün uygulanmasında basitlik, sürat ve ekonomikliği sağlamaktır.

İdari usulün amaçlarına ulaşabilmesi ve işlevsel olabilmesi açısından usul ekonomisi ilkesinin benimsenmesi gerekir. Çünkü idare, bireyler karşısındaki güçlü konumunu kaybetmek istemeyecektir. İdare bu amaçla idari usul sürecini yavaşlatma, çeşitli masraf kalemleri oluşturma, gereksiz deliller toplama, gereksiz kesintiler yapma, ağır ve anlaşılabilir bir dil kullanma ve usul sürecini karmaşıklaştırma gibi çeşitli yollara başvurabilir. Bu durum ise, idari usulü hukuken var olan fakat uygulamada kullanılması aşırı derecede zorlaştırılmış kurullar yığını haline dönüştürecektir. Sonuç olarak, usul ekonomisi ilkesi de idari usulün etkili ve verimli bir şekilde uygulanması amacıyla hizmet eden önemli bir ilkedir.

Dinlenilme Hakkı İle İdarenin Hakkında İşlem Yapmadan Önce Bireyi Dinlemesi

Bireylerle idare arasındaki güç dengesizliğinin giderilerek idareye karşı bireye haklar tanıyan ve idareyi de bu bağlamda sınırlandıran idari usulün en önemli ilkelerinden biri, savunma hakkı olarak da adlandırılan dinlenilme hakkıdır (Akıllıoğlu, 1981: 40). Dinlenilme hakkı, ilgililerin haklarını, özgürlüklerini veya hukuki menfaatlerini zedeler nitelikte bir idari işlemin yapılmasından önce kendilerini savunmak üzere kendi istekleri doğrultusunda yazılı veya idarece düzenlenecek görüşme toplantısında sözlü açıklama yapmalarını, tanık dinletebilmelerini, idareye her türlü bilgi ve belge sunabilmelerini, bilirkişi incelemesi yapılması isteğinde bulunabilmelerini kapsayan bir hak (www.kgm.adalet.gov.tr, 2010). Bu ilke ile ilgili idari işlemin hazırlık sürecinde dinlenilme hakkı verilmektedir. Böylece ilgilinin idari işlemin hazırlık sürecine katılarak hak, özgürlük ve hukuki menfaatlerini savunma olanağı kendisine tanınmaktadır.

248

Dinlenilme hakkı, hakları, özgürlükleri ya da hukuki menfaatleri zedeleyen idari işlemler hakkında uygulama alanı bulmaktadır. Ancak idari işlem, ilgilinin dilekçesi üzerine ve talebi tamamen karşılama amacıyla hazırlanıyorsa ilgiliye dinlenilme hakkı tanınması gerekli değildir (Akıllıoğlu, 1981: 40). Yalnız burada dikkat edilmesi gereken husus, ilgilinin dilekçesi üzerine yapılacak işlemin ilgilinin talebini tamamen karşılaması gereğidir. İlgilinin dilekçesiyle başlayan idari işlem sürecinde ilgilinin talebini karşılamayan ya da kısmen karşılayan bir idari işlem yapılacaksa bu durumda ilgiliye dinlenilme hakkı tanınması gerekmektedir.

Türkiye’de idarenin işleyişini düzenleyen hukuk kurullarında genel olarak dinlenilme hakkı bulunmamaktadır. Bu nedenle, hakkında idari işlem yapılacak birey, idari işlemin hazırlık sürecinden hiçbir şekilde haberdar olmamaktadır. İdare, bir idari işlemin hazırlığı sürecinde resmi gizlilik içerisinde hareket etmekte, idari işleme yönelik bütün hazırlıklar ilgililerin katılımına kapalı bir şekilde yapılmaktadır. Bu durumda ilgili, idari işlemin tebliği ile durumdaki haberdar olmakta ve idari işlem karşısında idareye başvurarak işlemin geri alınmasını isteme ya da idari yargıda idari işleme karşı iptal davası açma dışında başka seçeneği kalmamaktadır. İdareye başvuru seçeneğinin kullanılması durumunda, idari işlemi tesis etmiş olan idare, işleminin hukuka uygun olduğunu düşünmekte, konuyla ilgili araştırma yapmaya gerek görmemekte ve yapılan başvuru çoğu kez hiçbir yarar sağlamamaktadır. Bu durumda bireyin hukuka aykırı olduğunu düşündüğü idari işleme karşı iptal davası açma dışında bir seçeneği kalmamaktadır. Bu ise, bireyleri idare karşısında çoğu kez çaresiz bir durumda bırakmaktadır.

Belgelere Erişim Hakkı İle Bireylerin İdarenin Elindeki Belge ve Bilgilere Ulaşabilmeleri

İdari usulde ilgililerin hukuksal yararlarını ileri sürebilmeleri ya da savunabilmeleri için idari işlemle ilgili dosyaları incelemelerine izin verilir (Gemalmaz ve Doğru, 1987: 131; www.dpt.gov.tr, 2010). İlgililerin idari işlemle ilgili belgelere erişim hakkını kullanmaları için idareye bu amaçla başvurmaları gerekmektedir (Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, 1978). Kural olarak, idare bu başvuru üzerine ilgiliye bilgi ve belgeleri vermek zorundadır.

Belgelere erişim hakkının amacı, ilgiliye idari işlemin dayandırıldığı bütün unsurlar hakkında bilgi edinme imkanı oluşturarak onun dinlenilme hakkını gereği gibi kullanmasını sağlamaktır (Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, 1978). Bu hakkın tanınmasıyla, bireyler kendilerinden saklanan bilgi ve belgelere dayanarak yapılan idari işlemler karşısında güçsüz durumundan kurtulabilecektir (Odyakmaz, 1997 : 8). Çünkü, ilgililerin yeterli bilgi sahibi olmadıkları bir konuda, idari işlemin oluşum sürecinde etkili olmaları ve bu işlem karşısında kendilerini gerektirdiği gibi



savunmaları mümkün değildir. Bu nedenle, belgelere erişim hakkı idari usulün vazgeçilmez ilkelerinden birini oluşturmaktadır.

İdari usul ilkeleri arasında yer alan belgelere erişim hakkı ile bilgi edinme hakkı arasında yakın ilişki bulunmaktadır. Bilgi edinme hakkı, belgelere erişim hakkını da kapsar, fakat ondan daha geniş haklar tanımaktadır. Bu kapsamda, bilgi edinme hakkının bütün bireylere verilmiş olması, belgelere erişim hakkının da tanınması anlamına gelmektedir. Ancak, ilgilinin bilgi edinme hakkının varlığı, onun idare tarafından hazırlanan idari işlemle ilgili dosyaya erişim hakkının tam anlamıyla ve kolayca kullanılması sağlamaz. Bu nedenle Alman İdari Usul Kanununda ifade edilen şekliyle ilgilinin işlemle ilgili bütün bilgi ve belgelerin bulunduğu işlem dosyasına tek başvuru ile erişimi sağlanmalıdır. Aksi takdirde, dosya içeriğinin öğrenilmesi, dosya içeriğinde yer alan bilgi ve belgelerin bilgi edinme başvurusuyla talep edilmesi ilgilinin işlem dosyasına erişim sürecini uzatacak ve erişimi zorlaştıracaktır.

İdari İşlemlerin Gerekçesinin Öğrenilmesi İle Bireyin Savunma Hakkının Güçlendirilmesi

İdare, idari işlemleri belli bir sebebe dayanarak yapmaktadır. İdarenin dayandığı bu sebep, idari işlemin sebep unsurunu oluşturmaktadır. İdarenin bir idari işlemi yaparken dayandığı sebep unsurunun açıklanması ise gerekçeyi oluşturmaktadır. Türkiye’de idare bir idari işlem yaptığında, idari işlem metninde bu işlemin gerekçesini hukuken açıklamak zorunda değildir. Ancak idari işlem dava konusu olduğunda, idare mahkemeye idari işlemin gerekçesini bildirmek zorundadır (Günday, 2004: 140).

İdari usul ilkelerinden biri de; idare tarafından ilgiliye tebliğ edilen idari işlem metninde, idarenin o işlemi yapmasını gerektiren maddi ve hukuki sebeplerin açık ve anlaşılır bir şekilde bulunması zorunluluğudur (Gemalmaz ve Doğru, 1987: 133; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, 1978; www.dpt.gov.tr, 2010; www.hukuk.gazi.edu.tr, 2003; www.kgm.adalet.gov.tr, 2010). İdari işlem metninde idari işlemin gerekçesinin bildirilmesi, ilgilinin hakkında yapılan idari işlemin maddi ve hukuki dayanaklarını öğrenmesini sağlar. İlgilinin idari işlem hakkında dava açmanın yerinde olup olmayacağını değerlendirmesinde işlemin gerekçesini bilmesi önemlidir (Akıllıoğlu, 1981: 52). İlgili maddi ve hukuki sebeplerinin sağlam bir hukuki temeli oluşturduğunu gördüğü idari işleme karşı dava açmak istemeyecektir. Eğer idarenin idari işlemini dayandığı gerekçe hatalı, gerçeğe aykırı ya da hukuka aykırı ise bu durumda bireyin hak ve menfaatlerini koruması iki açıdan kolaylaşacaktır. Birincisi, idare idari işlemle birlikte işlemin gerekçesini açıkladığından birey/bireyler, yargı öncesi uyuşmazlık çözme yollarına başvurma olanağını bu gerekçeye dayanarak daha kolay kullanabilecektir. İkincisi, idari işlem hakkında dava açıldığında öğrenilebilecek gerekçe, dava açılmadan öğrenilmiş olmaktadır. Bu ise, bireye/bireylere dava yoluyla hak ve menfaatlerini koruma konusunda daha etkili olma olanağını sağlayacaktır.

İdari işlem metninde gerekçe gösterilmediğinde ilgili bilgi edinme hakkını kullanarak idari işlemin gerekçesini öğrenebilir. Ancak, bu ilgilinin idari işlemin hukuka uygunluğunu değerlendirmek için kendisine gerekli olan süreyi kısaltan ve idareye karşı ilgiliyi zayıf duruma düşüren bir durumdur. İdare işleminin gerekçesini bildirmemekte, ilgili ise işlemin gerekçesini öğrenmek için uğraşmak zorunda kalmaktadır. Buna karşılık idari usul ile ilgilinin gerekçeyi öğrenmek için uğraşması gerekmemekte, idari işlemin gerekçesini işlem metninde bildirmek zorunda olan idare karşısında bireyi güçlendiren bir yükümlülük idareye yüklenmektedir.

İdari Karara Karşı Başvuru Yollarının İdari İşlem Metninde Gösterilmesi İle Bireyin/Bireylerin Savunma Hakları Konusunda Bilgilendirilmeleri

İdari usul ilkelerinden biri de, idarenin ilgiliye tebliğ edilen idari işlem metninde, karara karşı başvuru yollarını belirtmesidir. Bu ilke ile idarenin, ilgilinin hangi idari makama başvurabileceğini veya varsa hangi yargı öncesi uyuşmazlık çözüm yollarını kullanabileceğini ya da hangi yargı merciine başvurabileceğini ve bu başvuruların sürelerini bildirmesi gerekmektedir (www.kgm.adalet.gov.tr, 2010).

Karara karşı başvuru yollarının idari işlem metninde gösterilmesi ilkesi yazılı işlemlerle sınırlıdır. İdarenin yazılı nitelikte yapmadığı zımnî (örtülü) işlemler ve sözlü işlemler bu ilkenin dışında değerlendirilmiştir. Ayrıca bu ilke ile sadece olağan başvuru yollarının işlem metninde gösterilmesi benimsenmiştir (Akıllıoğlu, 1981: 53). İdarenin yaptığı sözlü işlemler ve zımnî işlemlerin bu ilke dışında değerlendirilmesi bireylerin idare karşısındaki güçsüzlüğünü bu işlemlerle sınırlı da olsa sürdürecektir. Bu nedenle idarenin sözlü olarak yaptığı işlemlerini en kısa sürede yazılı hale



dönüştürerek ilgiliye tebliğ etmesi benimsenmelidir (Duran, 1998: 9). Bu bağlamda, zımnî işlemler kapsamında yer alan zımnî red işlemlerinin de incelenmesi gereklidir. İdarenin kendisine yapılan bir başvuruyu hiçbir cevap vermeyerek zımnî reddetmiş sayılacağına ilişkin kural, bireylerin haklarının korunması açısından sorunlu bir durum oluşturmaktadır. Bireyler idareye usulüne uygun olarak bir başvuruda bulduklarında, idare tarafından bu başvuruya uzun olmayan belirli bir süre içerisinde cevap verme zorunluluğu bulunmalıdır. Aksi takdirde, idarenin cevap vermemesi durumunda bireylerin hak kaybına uğramaları mümkündür. İdarenin yazılı metin ile bildirdiği işlemlerde karara karşı başvuru yolları gösterilmekte iken cevap verilmemesi durumunda bireyler bu haktan mahrum kalmaktadırlar.

Görülmektedir ki, bu ilke ile bireylerin idari işlemler karşısında gerekli hukuki bilgiye sahip olmadığı için hak kaybına uğramasına karşı, idari işlem metninde karara karşı başvuru yollarının ve sürelerinin belirtilmesi zorunluluğu getirilerek bireylerin hak kayıplarına uğramalarının önüne geçilmek istenmiştir (Akyılmaz, 2000: 213).

İdare Tarafından Danışmanlık ve Hukuki Yardım Yapılarak Bireyin/Bireylerin Haklarını Kullanmalarına Yardımcı Olunması

İdari usul ilkelerinden birisi de, idari işlem sürecinde ilgililerin eksik, hatalı başvurularının veya yaptıkları yanlışlıkların idare tarafından haber verilmesidir. İdareler bu şekilde ilgililere haklarını kullanabilmeleri için yardımcı olacaklardır. Yine bu kapsamda başvuru ve itiraz makamları ile sürelerle ilişkin bilgi vermek, idarenin görevleri arasında yer almıştır. Bu suretle, ilgililerin idari usul süreci ile ilgili hakları ve görevleri hakkında idare tarafından bilgilendirilmesi amaçlanmaktadır (Gemalmaz ve Doğru, 1987: 130; www.kgm.adalet.gov.tr, 2010).

İdarenin ilgiliye danışmanlık ve hukuki yardım yapabilmesi için bununla ilgili birimlerin ve görevlilerin oluşturulması gerekmektedir (www.kgm.adalet.gov.tr, 2010). Aksi takdirde, danışmanlık ve hukuki yardım olarak belirlenen idari usul ilkesi uygulama aşamasında anlamını yitirecek ve bu ilke ile hedeflenen amaca ulaşamayacaktır.

Dinlenilme hakkının kullanılabilmesi açısından da danışmanlık ve hukuki yardım önem taşımaktadır. İlgilinin dinlenilme hakkını kullanabilmesi için öncelikle hakkında bir idari işlem hazırlığı sürecinin başlatıldığı ve bu süreçte dinlenilme hakkının varlığından bilgisi olması gerekir. Bu nedenle idare idari işlemin ilgisini ya da ilgililerini bu iki konuda bilgilendirmesi gerekmektedir. İdarenin bilgilendirmesi ilgilinin kendisini savunmasına elverişli bir süre içerisinde yapılmalıdır (Akıllıoğlu, 1981: 40). Aksi takdirde idarenin ilgiliyi bilgilendirmesinin bir anlamı olmayacaktır.

SONUÇ

İdare ile bireyler arasındaki ilişkilerde pek çok sorun alanı olduğu bilinmektedir. Bu sorunların başında, idare ile bireyler arasında ilişkilerde yaşanan güç dengesizliği dolayısıyla bireylerin idare karşısında korunmasız kalmalarının yer aldığı ifade edilebilir. Bireylerle idare arasındaki ilişkilerdeki güç dengesizliğinin giderilmesinin sağlanması amacıyla, idarenin faaliyetlerinde idari usule tabi tutulması yaklaşımı benimsenmiştir.

İdare ile bireyler arasındaki sorunların çözümünde genel idari usul kanunu ile idari faaliyetlerin bir usule bağlanarak düzenlenmesi benimsenmiştir. Bu bağlamda pek çok ülkede idari usul kuralları yasalaşmıştır. Türkiye’de ise, iki defa genel idari usul kanunu tasarısı hazırlanmasına rağmen henüz idari usul yasalaşamamıştır. Ancak, idari usul açısından da önemli bir düzenleme olan bilgi edinme hakkı yasalaşmıştır. Bu durum bir idare karşısında bireylerin hakları alanında bir ilerleme olsa da yeterli değildir.

İdari usul ile idareye idari işlemin gerekçesini bildirmek, yapacağı idari işlemle ilgili araştırmayı resen yapmak, işlemin hazırlık aşamasında ilgiliyi dinlemek, idari işleme karşı başvuru yollarını işlem metninde göstermek gibi pek çok yükümlülükler yüklenmekte, buna karşılık idari işlemin ilgisine bazı haklar tanınmaktadır. İdare ile bireyler arasındaki bu yükümlülük ve haklar, idarenin keyfi hareketlerine engel oluşturmaktadır.

İdarenin demokratikleştirilmesinin sağlanması (Evren, 2010: 111; www.msb.gov.tr, 2008), hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi (Evren, 2010: 111; www.msb.gov.tr, 2008), kamu hizmetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi,



bireylerin yönetime katılmasının sağlanması (buder.org.tr, 2010; www.msb.gov.tr, 2008), idari yargının yükünü azaltıp isabetli karar vermesinin sağlanması, idari yargı kararlarının uygulanmasını sağlaması ve idarenin denetimini mümkün kılması, idari usulden beklenen faydalar arasında yer almaktadır (www.msb.gov.tr, 2008). Genel idari usul aynı zamanda bürokrasinin siyasi kontrolünün sağlanmasında da etkili olmaktadır (Demir, 2011: 309). İdarenin faaliyetlerinde izleyeceği usulleri belirleyen genel idari usul olmadığı takdirde bürokratlar takdir yetkisini duruma göre farklı şekillerde kullanarak hem ilgilinin, hem yargının hem de siyasi kontrol mekanizmalarının denetiminden çoğu kez kaçınılabilmektedirler.

İdari usul ile idare bireye/bireylere ilişkin işlemlerde yargı benzeri usul kurallarını uygulayarak daha nesnel, tarafsız ve şeffaf bir şekilde çalışmakta ve bu durum idari yargı organının da idareyi daha kolaylıkla denetlemesine olanak sağlamaktadır (Kıratlı, 1973: 60). İdarenin her olaya göre takdir yetkisini kullanarak bir usul belirlemesi karşısında idari yargı denetimi oldukça zorlaşacaktır. Çünkü takdir yetkisinin dayanağını mevzuatta ya da idari teamüllerde arayacak, hukuki temelini araştıracaktır. Hukuk kuralına/kurallarına dayandığını tespit ederse be sefer de kurala uygunluğunu denetleyecektir. Tabi bütün bunları yaparken takdir yetkisindeki yerindelik alanına müdahale etmeden denetimini gerçekleştirmelidir. Bu ise, idari yargı hakiminin oldukça uzun ve detaylı bir incelemeye girmesi demektir. Ancak genel idari usul olduğunda, idari yargı hakimi sadece bir kanundaki usule uyulup uyulmadığını denetlemekle yetinecek ve usule uyulmamışsa iptal kararı verecektir.

İdarenin idari işlemlerle ilgili izleyeceği usulün belirlenmesi ile idari faaliyetlerin aksayacağı, gecikmeler yaşanacağı öne sürülebilir. Fakat idari usul olmadan da idari işlemlere karşı açılan iptal davaları, bu davalarda verilen yürütmenin durdurulması kararları ve idarenin hukuka aykırı idari işlemlerinin iptal edilmesi gibi durumlar günümüzde sıkça yaşanan idari sorunlardandır. Bu sorunlar da idarenin işleyişini aksatmaktadır. Bu sorunlar karşısında idari usul, idari işlemin hazırlanma sürecine ilgilinin katılımını temin ederek ve yargı öncesi uyumsuzluk çözme yöntemleri ile idare ve bireyler arasındaki uyumsuzlukların azaltılmasında etkili olmaktadır.

İdare ile bireyler arasındaki iletişim ve ilişkinin güvene dayalı olması büyük önem taşımaktadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde başarıya ulaşılmasında ve başarı seviyesinin yükseltilmesinde bireylerin idareye güveni etkili bir unsurdur. Birey/bireyler idareye güvendikleri takdirde, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve geliştirilmesinde olumlu katkı sağlarlar. Birey/bireyler ile idare arasında güvenin tesis edilmesinde idari usul önemli bir rol oynamaktadır.

İdari usul, genel idari usul kanunu olarak Türkiye’de yasalaştığı takdirde yukarıda öngörülen olumlu etkilerin hemen ortaya çıkması beklenmemelidir (Çal, 2012: 165). Yasanın uygulanmasının yaygınlaşması ve kurumsal olarak idarelerin ve kamu görevlilerinin yasanın uygulanması konusunda olumlu bir bakış açısına sahip olmalarının önemi yadsınmaz. Öncelikle kamu görevlilerinin yasa hakkında bilgilendirilmeleri ve uygulama konusunda teşvik edilmeleri gerekmektedir. İdarenin de kurumsal olarak yasanın uygulanmasının takipçisi olması gereklidir. Toplumun yasanın getirdiği haklar konusunda bilgilendirilmesi ve uygulamaya teşvik edilmesi de bir sorumluluk olarak idareye verilmelidir. Aksi takdirde genel idari usul kanunundan beklenen faydalara, yerleşik bürokratik kültür ve toplumsal bilgisizlik karşısında istenen düzeyde ulaşılamayacağı öngörülebilir.

KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, T. (1981). “Bireyin Yönetmel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.14, S.3.

Akıllıoğlu, T. (2004). “İdari Usul ve Kişisel Verilerin Korunması”, Erişim Adresi: <http://www.idare.gen.tr/akillioglu-idariusul.htm>, Erişim Tarihi: 11.02.2013.

Akyılmaz, B. (2003). “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.7, S.1-2, Erişim Adresi: http://www.hukuk.gazi.edu.tr/editor/dergi/7_6.pdf, Erişim Tarihi: 11.10.2010.

Akyılmaz, B. (2004). **İdare Hukuku**, Konya: Sayram.

Akyılmaz, B. (2000). **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Ankara: Yetkin.



Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, Erişim Adresi: [www.dpt.gov.tr/ DocObjects/Download/2962/temelhak.pdf](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2962/temelhak.pdf), Erişim Tarihi: 01.11.2010.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, (1978). “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar”, Çev:İhsan Kuntbay, **Amme İdaresi Dergisi**, C.2, S.4.

Azrak, A. Ü. (1967) “Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C.33, S.1-2.

Balta, T. B. (1972). **İdare Hukuku 1**, Ankara: Siyasal Bilgiler.

Çal, S. (2012). “İdari Usul Kanunu (Ve Bilgi Edinme Hakkı) Gereksinimi Üzerine”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2.

Demir, F. (2011). “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Demokratikleşmesi Bağlamında İdari Usul Yasa Tasarısının Değerlendirilmesi”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, C.7, S.14.

Diñçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**. Ankara: Başbakanlık.

Duran, L. (1998). “İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.31, S.2.

Evren, Ç. C. (2010). “İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 91.

252

Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası, (1987). Çev.M.Semih Gemalmaz-Osman Doğru, **İdare Hukuku İlimleri Dergisi**, S.1-3.

Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı, Erişim Adresi: [http://www.kgm.adalet.gov.tr/basbakanlik/ guik.pdf](http://www.kgm.adalet.gov.tr/basbakanlik/guik.pdf), Erişim Tarihi:01.11.2010.

Günday, M. (2004). **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj.

Güran, S. (1982). “Yönetimde Açıklık”, **İdare Hukuku İlimleri Dergisi**, S.1-3.

Işıklar, C. (2008). “İdarenin Yargı Dışı Denetimi Aracı Olarak Mukayeseli Hukukta İdari Usul Yasaları”, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, S.23, Erişim Adresi: www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=76, Erişim Tarihi: 21.05.2012.

Kanlıgöz, C. (1996). “Katılımcı Demokrasi ya da İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.45, S.1.

Kıratlı, M. (1973). “İsviçre’de İdari Usul Kodifikasyonu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.6, S.2.

Kuyumcu, V. (2010). **Türkiye’de İdari Usul Çalışmaları ve Sorunlar**, Ankara: Başbakanlık, Erişim Adresi: <http://buder.org.tr/template/medya/yayin/volkankuyumcu.pdf>, Erişim Tarihi: 15.03.2013.

Odyakmaz, Z. (1997). “Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.1, S.2.

Oğurlu, Y. (2005). “İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?”, **Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.IX, S.1-2.

Özkan, G. (2004). **Demokratik Yönetimin Birinci Adımı Bilgi Edinme Hakkı**, Ankara.

Yılmaz, E. (2008). “Usul Ekonomisi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.57, S.1.