

DANIŞTAY DERGİSİ

YIL :30

SAYI : 101

2000

**Katma Değer Vergisi Yönünden
Defter ve Belgelerin İncelemeye
İbrazı ve Mücbir Sebepler**

Selçuk HONDU
Danıştay Onbirinci Daire Üyesi

İdari Usul

Dr. Gürsel ÖZKAN
Ankara Yedinci İdare
Mahkemesi Üyesi

**Türk İdari Yargı Sistemi İçinde
Üçlü Görev Ayrımına İlişkin
Bir Model Denemesi**

İbrahim ÖZDEMİR
Danıştay Tetkik Hakimi

DANIŞMA VE İDARE KARARLARI

YARGI KARARLARI

KARARLAR DİZİNİ

DANIŞTAY YAYINLARI



Atatürk

***“Kişilerin özgürlükleri,
devletin egemenlik ve iradesini korumasına bağlıdır.”***

(25.03.1923-Adana, Hakimiyeti Milliye)

I. GİRİŞ

Ülkemizde, kamu hayatı, demokratik toplum düzeninin gerekleri doğrultusunda yeterince düzenlenmemiştir. Devletin hukukla bağlı sayılmadığı döneme ait, idare eden ve idare edilen ayırımının geçerli olduğu kamu hayatında, insan, henüz iradesiyle idareyi etkileyen, sorgulayabilen, hak sujesi olarak görülmemektedir. Demokratik nitelikten uzak, otoriter yapıdaki idare, birey ile kurduğu ilişkiye bütünüyle hakimdir.

İdari faaliyet alanının, idare edilen olarak görülen bireylere kapalı oluşu, mutlak anlamda gizlilik ilkesinin benimsenmesi, kamusal yetkileri kullanan görevlilerin, kamu gücü ve yetkileriyle özdeşleşmeleri sonucunu doğurmaktadır. Bireye karşı otoriter konumdaki idare, zamanla değişen siyasi kadrolarla bütünleşip, toplumun ortak ve genel ihtiyaçlarını karşılamak üzere hukuk çerçevesinde faaliyette bulunma işlevinden, tarafsız, objektif, teknik bir aygıt olmaktan uzaklaşmaktadır.

Günümüzde idarenin otoriter değil, demokratik nitelik kazanması zorunlu bulunmaktadır. İdare karşısında birey, iradesiyle idareyi etkilemek, yönlendirmek; bunun için de, bilgi edinme, yönetime katılma, hak ve menfaatlerini etkileyen idari faaliyetlerin hukuka uygunluk denetimini yaptırma haklarına sahip olması gerekmektedir. Bu hakların kullanılmasının sağlanması ve yönetimde açıklığın gerçekleştirilmesi idarenin görevidir.

Hukuk devletin tam olarak gerçekleştirilebilmesi için, idarenin faaliyet ve işlemlerinin oluşum usulü de idarenin kendi koyduğu kurallarla değil, daha üstün hukuk kurallarıyla yani yasama organının koyduğu normlarla düzenlenmelidir.

Bir hukuk devletinde, idarenin işleyişine "demokratik" denilebilmesi için, hukuki düzeyde bireylere seçme ve seçilme hakkı tanınmak suretiyle yönetime katılmalarının sağlanması yanında, bireylerin idarenin karar alma sürecine katılarak, hukuka idareyi etkileyebilme imkanına sahip olmaları da büyük önem taşımaktadır.

Bireyler siyasi yöneticileri seçerken, kamusal kararlara tepki gösterirken ve temel haklarını kullanırken idarenin iç işleyişindeki karar sürecini ve bu sürecin ortaya çıkardığı dokümanlara ulaşma ihtiyacı duymaktadırlar. Bu noktada, idarenin, faaliyetlerini yürütürken izleyeceği yöntemi, tamamlanması gereken süreci ifade eden idari usulün belirlenmesi ve kurallaştırılması bir zorunluluk olarak ortadadır.

İdare, görevi olan kamu hizmetini yürütmesi sırasında tesis ettiği işlemler ve yaptığı eylemlerde, neredeyse gelenekselleşen giderek yadırganmayan kayırmacılık ve siyasi baskı nedeniyle objektif hukuk kurallarını yeterince uygulayamamaktadır. Siyasallaşan idare, hukuku ve yargı kararlarını engel olarak görmekte, hukuku zorlayıp, kendisine hukuk dışı alanlar yaratmaya çalışmaktadır. Sonuçta da idare üstlendiği görevi yerine getirememekte, hizmet üretememekte; personeliyle, hizmetten yararlananlarla, idari faaliyetle doğrudan muhatap olanlarla, idari faaliyetler nedeniyle hak ve menfaatleri etkilenenlerle sürekli uyumsuzluk halinde bulunmaktadır.

İdarenin yapı, anlayış ve işleyiş yönünden üstlendiği görev ve yükümlülükleri gerçekleştirmekte yetersiz ve verimsiz kaldığı, hizmetin yöneldiği toplum ve bireylerin istek ve beklentilerine duyarsız davrandığı hususu, toplumun tüm ke-

* Ankara 7. İdare Mahkemesi Üyesi

simlerince paylaşılan bir görüştür. İdari hizmet ve faaliyetlerde gizliliğin çoğu zaman kirlilikle; takdir yetkisinin de keyfilikle eş anlamı olarak algılanmakta olduğu bilinmektedir.

İdarenin önceden belirlenmiş, herkes tarafından bilinen belli kurallara bağlı kalarak idari işlemleri tesis etmesi ve bu şekilde kamu hizmetini yürütmesi gerektiği çoğu yazarlarca kabul edilmektedir. Kamu gücünü kullanan idarenin, kamu hizmetini yürütürken bireylerin hukukten korunmaya değer haklarına ve menfaatlerine olumsuz etkide bulunması kaçınılmazdır.

Durum böyle olmakla birlikte, idarenin işlem tesis ederken hangi tür kurallara, nasıl uyacağı pek ortaya konulmamaktadır. Bu nedenle, işlem üretme süreci olarak ifade edebileceğimiz idari usulün, kavram olarak açıklığa kavuşturulması, kapsamının belirlenmesi ve niteliğinin ortaya konulması önem taşımaktadır.

Bu makalede, idari usulün anlamı, tanımı, işleyiş süreci ve amacı üzerinde durularak, konunun açıklığa kavuşturulmasına çalışılacaktır.

II. İDARİ USULÜN¹ TANIMI, ANLAMI VE KAPSAMI

1.Kavram

"Usul" kavramı, Arapça'da aslın çoğulu anlamına gelmekte olup², Türkçe'de, metot, yöntem³, bir amaca ulaşmak için tutulan yol, tarz, üslup⁴ demektir. Usul, aynı zamanda asl'a giden yol anlamına gelmektedir⁵. Bir şeyin usulünü bilmek, o şeyin yarısını bilmektir. Her şeyin bir usulü bulunmakta, usulü bilmeden asla varılamamaktadır.

Usul hukuku ise, genel anlamıyla bir hakkın yargı organı önünde ne şekilde talep, müdafaa, istihsal ve temin olunacağını tayin eden usul ve şekillere ait kaidelerdir⁶. Mahkemeler davalara öncelikle usul yönünden bakmakta ve çoğu kez de usul yönünden reddetmektedirler. Keza yasama organı da belli bir usule göre çalışmakta, yasama faaliyeti belli usul kurallarına uyularak yürütülmektedir.

Genellikle yargı organına hasredilmiş bulunan usul hukuku, idare hukuku bakımından, idarenin birbirinden farklı ve çok çeşitli faaliyetlerini yürütürken ne tür kurallara hangi mekanizma içinde uyacağını belirlenmesini gerektirmektedir.

2.Tanım

¹ "İdari Usul" kavramı için bkz. 25 Mayıs 1976 tarihli Federal Almanya İdari Usul Kanunu md.9 (Verwaltungsverfahrensgesetz), "Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası (1976)" (Çevirenler Mehmet Semih GEMALMAZ - Osman DOĞRU): İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD) (Prof.Dr.Lütfi DURAN'Armağan Özel Sayısı), S.1-3, Y.9, 1988, s.127-146; AKYILMAZ, Bahtiyar: "Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukukî Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun", T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler, 17-18 Ocak 1998, Ankara, s.35-37; AZRAK A. Ülkü, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", İHFM., C.XXXIII, S.1-2, İstanbul 1967, s.74-75; AZRAK A. Ülkü, Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi, Doktora Tezi, İstanbul 1964, s.10-14 vd.; ÖZKAN Gürsel, İdari Usulün Düzenlenmesi İhtiyacı ve Genel İdari Usul İlkeleri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, S.Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya 1998, s.97-108; RIVERO Jean, Droit Administratif, Paris 1990, s.123-124.

² Türk Hukuk Lugatı, Ankara 1991, s.348

³ VELİDEDEOĞLU Hıfzı Veldet, Türk Medeni Kanunu ve Borçlar Kanunu, Cilt: III, Terim ve Sözcükler Klavuzu, Ankara 1975, s.1074.

⁴ Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, Cilt:2, İstanbul 1992, s.1518

⁵ FİNDİKLİ Remzi, Yönetimde Açıklık ve Açık Yönetim, TİD, Yıl:68, Sayı:412, Eylül 1996, s.106

⁶ Türk Hukuk Lugatı, s.349; Ceza ve hukuk işlerinde her birisi için ayrı usul düzenlenmiş ve kanunlarla belirlenmiş (Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu) özel yargı mercileri için de ayrı özel usul getirilmiştir. İdari yargılama usulü gibi.

İdari usulün temel fonksiyonu idari işlerde "açıklık ve anlaşılabilirlik" sağlamak⁷ olduğu halde idari usule ilişkin temel kavramların, birbirleri yerine⁸ ya da aynı terimin değişik anlamlarda⁹ veya aynı anlamı veren çeşitli terimlerin bir arada kullanılması¹⁰ nedeniyle idari usul kavramının tek bir tanımı olduğunu söylemek mümkün değildir.

Genellikle kabul edilen tanım, idari usulün, idari işlemlerin yapılmasına ilişkin kurallar bütünü olduğu yolundadır¹¹. Başka bir ifade ile usul, hareket halinde idarenin bütününe veya idari faaliyetlerin tümünü düzenleyen kurallardır¹².

Doktrinde bu konuda bir görüş birliği bulunmamaktadır. Kavram hakkında ONAR aşağıdaki açıklamayı yapmaktadır¹³:

"Amme hizmetlerinin tek bir usulü yoktur. İdare kuvveti ve idari usuller, amme hizmetinin nevi ve mahiyetine, bünyesine ve tatbik alanına göre çeşitli şekil ve derecelerde görülür. Şekil dediğimiz zaman tasarrufun oluşu ve tekemmülü; iradenin hazırlanması, izharı ve tesbiti için takip edilecek usul, merasim ve vesikalar anlaşılır". SARICA ise usulü "şekil" olarak algılamaktadır¹⁴.

O'na göre: "şekilden bahsettiğimiz zaman bir kararın tabi olduğu usul, merasim, formaliteleri kastederiz".

⁷ DURAN Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 408-409

⁸ AKILLIOĞLU Tekin, Yönetim Önünde Savunma Hakları, Ankara 1983, s. 1; 'İdari Usul', 'Usul ve Şekil' deyimleri karşılığı olarak 'Yönetisel Yöntem', 'Yöntem ve Biçim' deyimleri kullanılmaktadır. GÖZÜBÜYÜK A Şeref, Yönetisel Yargı, Ankara 1997, s. 236; Bu deyimlerden birinin öteki yerine kullanılmış olması bir sorun yaratmamakla birlikte, her ikisinin de aynı yerde kullanılması, arada anlam farkı bulunduğunu düşündürdüğü için, sorun yaratır niteliktedir. Örneğin: "Gerçekten, işbu denetim, idari usuller dışında ve yargısal yöntemlerle yapılmış olduğundan..." DİBK, E. 1976/7, K. 1976/3, K.T. 29.1.1976, RG. 12.5.1976, s. 24; "İçtüzük bir Meclisin işlevlerini hangi yöntemlere uyarak yerine getireceğini, hangi usullerle çalışacağını gösteren kurallardan oluşan bir hukuk kaynağıdır." AYBAY Rona, Yasama Meclislerinin İçtüzükleri, Kanuni Esasının 100 Yılı Sempozyumu, 9-11 Nisan, 1976 Ankara, s. 283

⁹ İdari usul teriminin kullanıldığı çeşitli anlamlar için bkz. AKILLIOĞLU, s. 4; "Bilindiği gibi 'idari işlem' terimi çift anlamlıdır." GÖZÜBÜYÜK, Yönetisel Yargı, s. 235; "İşlem; bir yandan hukuki irade (kural, kaide, norm, tasarruf, karar), öte yandan faaliyet (oluş, tekemmül, muamele, merasim, formalite, vesika) anlamına gelmektedir." AKILLIOĞLU, s. 4

¹⁰ "Yönetisel Yöntem olgusunu gösteren pek çok terim bulunmaktadır. Bu terimler, olguyu belli bir yanı ile veya belli bir açıdan göstermekle birlikte çoğu zaman kısmen veya tamamen aynı içeriğe sahip bulunmaktadır." AKILLIOĞLU, s. 7-8

¹¹ BALTA Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1968/70, s. 196

¹² İdare hukukumuzda maalesef idarenin yaptığı işlemler tam olarak bir hukuki çerçeveye kavuşturulmamış, yani, "işlem teorisi" ortaya konmamıştır. İdari usul hukukuna ilişkin düzenlemeler ya farklı ve az sayıda özel kanunlarda yer almış ya da yargı yerlerince hukukun genel ilkelerinden çıkarılmıştır. Günümüzde yürütme organının, sosyal ve ekonomik gerekleri yerine getirmek ve bu suretle modern toplum hayatındaki sayısız ihtiyaçları karşılayabilmek için günden güne gelişen ve farklılaşan çeşitli faaliyetler göstermek zorunda olduğu açık bir gerçektir. Bununla birlikte, birbirinden farklı olarak görünen bu idari faaliyetlerin mümkün olduğu kadar yeknesak şekil ve usul kurallarına bağlanması gerek hukuk teorisi, gerekse hukuk politikası açısından gerekli ve yararlı bulunduğu kabul edilerek bir çok ülkede bu alanda genel mahiyette pozitif düzenlemeler getirilmesi yoluna gidilmiştir. Mesela, 1.1.1926 tarihinde yürürlüğe giren Avusturya Genel İdari Usul Kanunu, 11.6.1946 tarihli Amerikan İdari Usul Kanunu, 1.11.1958'de yürürlüğe giren İspanya İdari Usul Kanunu, 20.12.1968 günlü İsviçre Federal İdari Usul Kanunu, 25.5.1976 tarihli Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Kanunu ve 7.8.1990 tarihli İtalya İdari Usul ve İdari Belgelere Giriş Hakkında İlişkin Kanun bu düzenlemelerin başlıcalarıdır.

¹³ ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1966, s. 308

¹⁴ SARICA Ragıp, İdari Kaza, İstanbul 1949, s. 86

"Özünde biçim, yöntemin bir parçası olmakla birlikte, iptal nedeni olarak biçim, geniş kapsamlı bir deyimdir; işlemin yapılması için gereken yol ve yöntemleri de içerir" diyen GÖZÜBÜYÜK¹⁵'de yine usulü şekil olarak ele almaktadır¹⁵.

BALTA ise, bu konuda şöyle bir tanım getirmektedir¹⁶: "İdari usul bir idari faaliyetin hangi merci tarafından ne şekilde yapılacağını gösteren, kısaca yetki ve şekil meselelerini düzenleyen kaidelerdir".

GİRİTLİ-BİLGEN'e göre, "İdari usuller deyimi, idarenin çeşitli kamu hizmetlerini yapmak için başvurduğu faaliyetleri, usul unsuru ise, bir idari kararın alınışında uyulması gereken şartları ifade etmektedir"¹⁷.

AKILLIOĞLU, usulün dar anlamda iki kullanımı bulunduğunu söylemekte, bunlardan birincisinin olumsuz olarak 'zorlaştırıcı şartlar', ikincisinin de olumlu yönde 'güvence sağlayan şartlar' anlamını taşıdığını belirtmekte ve ikinci anlamda usul teriminin, idari usulde ilgililere yargısal usulde tanınan güvencelere benzer güvenceler tanındığı ve idarenin takdir yetkisinin en aza indirilmiş olduğunu ifade ettiğini açıklamaktadır¹⁸.

İdari usul hakkında geniş kapsamlı bir araştırma yapmış bulunan AZRAK ise "Umumi idari usul, idare tarafından ferdi mahiyette idari tasarrufların meydana getirilmesine ve bu tasarrufların hukuka uygun olup olmadıklarının gene idare tarafından re sen veya ilgililerin istemi üzerine denetlenmesine müteallik işlemlerin tabi olduğu, kazai usule benzeyen bir usuldür"¹⁹ demek suretiyle bir tanımlamada bulunmaktadır.

Türk doktrininde durum bu olmakla birlikte özellikle Fransız hukukunda kullanılan "procedure" deyimi, hem faal idarenin, hem de idare mahkemesinin, uygulayacağı usullerin ifade edilmesinde kullanılmaktadır²⁰.

Fransız hukukunda idare makamlarının takip ettikleri usul ile idari yargı mercilerinin uyguladıkları usulü birbirinden ayırabilmek için farklı terimler teklif edilmektedir²¹.

Alman ve Avusturya hukukunda işlem üretme sürecinin karşılığı olmak üzere "Verwaltungsverfahren-idari usul" deyimi kullanılmak suretiyle, bunun idari yargılama usulü anlamına gelen "Verwaltung streitverfahren" veya "Verwaltungsgerichtsverfahren" den ayırt edilmesi mümkün kılınmıştır²².

İtalyan doktrin ve uygulamasında, idari yargılama usulü için "processo amministrativo", idari usul için ise, "procedimento amministrativo" deyimleri kullanılmak suretiyle bu iki hukuk kurumu birbirinden ayrılmıştır²³.

¹⁵ GÖZÜBÜYÜK A.Şeref, Yönetmelik Yargı, Ankara 1997, s.167

¹⁶ BALTA Tahsin Bekir, İdare Hukuku Ders Notları, (Tarihsiz Çoğaltma), Ankara, s.107

¹⁷ GİRİTLİ İsmet-BİLGEN Pertev, İdari Kaza, İstanbul 1966, s.44

¹⁸ AKILLIOĞLU, s.6-7

¹⁹ AZRAK A.Ölkü, Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 1964, s.15

²⁰ AZRAK, s.16; Nitekim Fransız hukukçusu Jean RIVERO, "procedure" yani "muhakeme usulü" kavramının idare hukuku alanında, sadece idari yargının faaliyetine özgü olmadığına ve aktif idare makamlarının faaliyetinde de bu kavramın saklı bulunduğuna işaret etmektedir. RIVERO Jean, Droit Administratif, Paris 1962, s.190

²¹ Fransız hukukunda idari yargılama usulü için "procedure administrative contentieuse" deyimi kullanılmakta, buna karşılık, idari makamların takip ettikleri, yargılama usulüne benzeyen usul için "procedure purement administrative-sırf idari muhakeme usulü" veya "procedure administrative non contentieuse-ihtilafsız idari muhakeme usulü" kullanılmaktadır. AZRAK, s.16.

²² AZRAK, s.17; gerçekten Alman Hukukunda Fransız Hukukundan farklı olarak idari usul için "verfahren" kelimesi kullanılırken yargılama usulü için "prozess" kavramı kullanılmaktadır.

²³ AZRAK, s.17

İspanyol idare hukuku literatüründe, öteden beri idari yargılama usulü (proceso administrativo) ile idari usul (procedimiento administrativo) ayrımı yapılmaktadır²⁴.

Anglo-Amerikan hukuk sisteminde ve özellikle ABD'de "administrative procedure" deyimi çoğu kez sadece sevki idare (administrative menagement) tekniğinin bir görünümü olarak ele alınmakta, bazen de idarenin yarı yargısal faaliyetlerini (quasi-judicial action) ifade eder bir anlamda kullanılmaktadır²⁵.

3.Anlam

Usul kavramı, Türk İdare Hukukunda iki farklı anlamı ifade etmektedir. Bu anlamlardan biri, idari işlemin yetki ve şekil unsurunu²⁶ diğeri ise; idari işlemin muhtevasına yönelik "irade"nin oluşumuna ilişkin işleri²⁷ anlatmaktadır.

Bu iki farklı anlayış, hukukumuzda yerleşmiş bir "idari usul teorisi"nin bulunmayışından kaynaklanmaktadır.

İdari usul, genel olarak "idari tasarrufların²⁸ yapılışı sırasında idarenin, ilgilileri de çağırıp dinleyerek, onlara düşüncelerini bildirmek ve delillerini ikame etmek fırsatını vermesi şeklinde tecelli eden yargılama usullerine benzer bir takım usullerle maddi ve hukuki gerçeklere uygun karar verebilmek için kendi kendini denetlemesi"²⁹ anlamına gelmektedir. Diğer bir ifadeyle, idari usul, idarenin, bireylerin hak ve menfaat alanlarına kamu kudreti vasıtaları ile müdahale etmeden önce hukuken düzenlenmiş bir prosedür çerçevesi içerisinde, yargılama organlarının hüküm vermek üzere yaptıkları soruşturmaya benzer bir soruşturma yapması ve ilgililere iddia ve savunmada bulunma imkanını vermesini ifade etmektedir.

Ülkemizde, idarenin, işlem üretme sürecinde tabi olacağı yargılama usulüne benzer bir usulü ifade etmek için kullanılması önerilen "umumi idari usul"³⁰ deyiminin dışında herhangi bir görüş bulunmamaktadır.

²⁴ AZRAK, s.18

²⁵ AZRAK, s.18

²⁶ "Usul ve şekil, dolayısıyla yöntem ve biçim, biri ötekini yerine kullanılabildiği gibi, bunların herbiri "idari usul" e (yönetsel yönetime) ilişkin bütün işleri ve terimleri içerir genişliktedir." AKILLIOĞLU, s.2; "Danıştay Kanunu'nun 23.maddesindeki şekil sözünü (şimdiki 2577 sayılı Kanunun 2.maddesi) usul manasına almak hatta selahiyeti de bunun içinde mütalaa etmek doğrudur". BALTA, Ders Notları, s.108; Danıştay kararlarında aksine bir görüşe rastlanmamış olmamakla birlikte bir kararın azlık oyunda "idari işlemlerin unsurları arasında "usul" diye bir şey yoktur" denmiş olması dikkat çekmektedir. Bkz.12 D. E. 1970/5388, K.1971/1152, K.T.3.5.1971, DD. Sayı:5 (1972), s.331

²⁷ İşlemin içerdiği iradenin oluşumuna ilişkin işlere "usul" denir. BILGEN Perteve, 1961 Anayasasına Göre Sıkıyönetim, İstanbul 1976, s.52

²⁸ "İdari makamların amme hizmetlerinin ifası zımında yaptıkları hukuki muameleler, tasarruflardır. Ameli bakımdan bir muamelenin idari mahiyette olup olmadığını anlamak için iki noktaya bakmak lazımdır: Sadır olduğu makama; muamelenin idari fonksiyonuna taalluk edip etmediğine" Türk Hukuk Lugatı, s.146; İcrai karar ise, "İdare makamlarının üçüncü şahıslara müessir ve doğrudan doğruya icra kabiliyetini haiz olmak üzere aldıkları hukuki tasarruflardır. Bu kararları hususi hukuk muamelelerinden, tasarruflarından ayıran mümeyyiz vasıf üçüncü şahısların rızasına ihtiyaç olmaksızın onlar hakkında da hüküm ifade etmek, onlar için de riayeti mecburi olması ve bir hakim kararına ve adli icranın tavassutuna lüzum olmaksızın kendiliğinden ve idari makamlarca icra kabiliyetini haiz bulunmasıdır." Türk Hukuk Lügatı, s.141-142; "Tasarruf yazılı olursa, buna karar denilir. O halde, İdare Hukukunda, yazılı tasarruflara verilen isim idari karardır"; ÖZYÖRÜK Mukbil, İdarenin Denetlenmesi, (Çoğaltma) Ankara, 1963, s.35

²⁹ AZRAK, s.5-6

³⁰ AZRAK, s.19

Bu konuda AZRAK tarafından "umumi idari usul"³¹ isminin kullanılmasına ilişkin olarak, Avusturya'da 1925'te kabul edilmiş olan Kanunda (Umumi İdari Usul Kanunu-Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) ve 1957 tarihli Yugoslav Kanunu'nda aynı ismin kullanıldığı sebep gösterilmektedir³². Oysa 1946 yılında yürürlüğe giren Amerikan Kanunu'nun ismi "İdari Usul Kanunu-Administrative Procedure Act", 1968 tarihli İsviçre Kanunu, "İdari Usul Hakkında Federal Kanun-Loi federale sur la procedure administrative", Almanya'da 1976 yılında kabul edilmiş bulunan kanunun ismi "Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Kanunu-Verwaltungsverfahrensgesetz" ve 1990 tarihli İtalyan Kanunu'nun ismi de, "İdari Usuller ve Belgelere Ulaşma Hakkına İlişkin Kanun-Procedimento Amministrativo e Diritto di Accesso ai Documenti Amministrativi" olarak düzenlenmiştir. Bu durumda, "umumi idari usul" yerine sadece "idari usul" deyiminin kullanılması daha uygun olacaktır.

Gerek "yetki" ve "şekil" unsuru olarak, gerekse iradenin oluşumuna ilişkin prosedür olarak anlaşılın "usul"ün keyfilikten kurtularak belli bir hukuki çerçeveye kavuşturulmasının, hukuk devleti ve kamu hizmetinden yararlananların hukuki güvenliği bakımından son derece önemli olduğu tartışmasızdır.

4.Kapsam

İdari usulün, idari faaliyetlerin çeşitliliği ve pozitif hukukun gelişmekte olması nedeniyle genel bir tanımına henüz ulaşamadığından daha önce bahsetmiş-tik. Bu nedenle, idari usulü anlayabilmek için pozitif hukuka bakmak ve ona göre bir kapsam belirlemek gerekmektedir.

Bu alanda idarenin çeşitli faaliyetlerinin³³ kamu gücünün kullanılmasına ilişkin olmak şartıyla, düzenlenmiş oldukları görülmektedir. Nitekim, en yeni düzenleme olan İtalyan İdari Usul Kanunu, tüm bireysel işlemleri kapsamına almakta iken³⁴, Alman İdari Usul Kanunu idari usul kavramını açıklayarak, idari işlemlerin yanında kamu hukuku sözleşmelerini de kapsamına almış³⁵ bulunmaktadır.

İdari usul, idarenin, bireysel işlemleri tesis ederken³⁶ uygulamak zorunda bulunduğu genel usul kurallarını içermekte, bu nedenle idari usulün uygulandığı alanın tespit edilmesi ve ayrıca gösterilmesi gerekli olmaktadır.

³¹ "Dar anlamda 'idari usul' deyimi ile 'umumi idari usul' deyimi, ilk bakışta birbirine zıt gibi görünür. Çünkü, 'umumi' sıfatı bir genişliği ifade eder. Fakat 'umumi idari usul', bir yandan sadece bazı faaliyet alanlarını kapsadığından dolayı 'hususî idari usuller'e nazaran dar olmakla beraber, uygulandığı faaliyet alanları için bağlayıcı, genel ve objektif usul kurallarını tesbit ettiğinden dolayı da umumdur." AZRAK, s. 11

³² AZRAK, s.19

³³ Şekil ve usul kurallarının toplu olarak düzenlenmesinde, bir çok ülkede sadece genel kuralların konmasıyla yetinilmiş ve özel idare hukuku denen alanda yürütülen çeşitli ve birbirinden konu, muhteva ve yapı itibarıyla çok farklı kamu hizmet ve faaliyetlerinin özellikleri göz önünde tutularak, bunların şekil ve usullerine ilişkin ayrıntıların düzenlenmesinin özel idare kanunlarına bırakılması yoluna gidilmiştir.

³⁴ 7 Ağustos 1990 tarihli İtalyan İdari Usuller ve Belgelere Ulaşma Hakkına İlişkin Kanunun 2. maddesinin 4. fıkrası, Kanun kapsamında öngörülen kuralların "tüm bireysel işlemler için geçerli olduğunu" hükme bağlamaktadır.

³⁵ 25 Mayıs 1976 tarihinde yürürlüğe giren Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Kanununun İdari Usul Kavramı başlıklı 9. maddesinde: "Bu Kanun bakımından idari usul idari makamların, şartların incelenmesinde, idari işlemin hazırlanmasında ve yapılmasında ya da kamu hukuku sözleşmesinin akdedilmesinde bir hukuki sonuç doğurmaya yönelik herhangi bir faaliyettir, bu, bir idari işlemin yapılmasını ya da bir kamu hukuku sözleşmesinin akdedilmesini de içerir" denmektedir.

³⁶ Almanya dışında, tüm idari usul düzenlemelerinde bireysel işlemler esas alınmıştır.

Bu kapsama idarenin aşağıda yer verilen faaliyet alanları girmemektedir³⁷:

-Kararname, tüzük, yönetmelik gibi genel ve objektif nitelikli işlemlerin meydana getirilmesine ilişkin faaliyetler³⁸.

-İdarenin özel hukuk tüzel kişisi gibi yürüttüğü teknik faaliyetler³⁹.

-Hiyerarşi kudretinin kullanılması araçlarından olan emir ve direktiflerin verilmesi ve genelgeler gönderilmesine ilişkin icrai olmayan iç düzenleyici işlemler.

-İdarenin maddi tasarruflarının meydana getirilmesine yönelik nitelikleri gereği daha önce bir idari karar alınmasını gerektirmeyen yerinde ve acele alınması gereken polis tedbirleri gibi idari eylemlerin icrasına yönelik işlemler.

-İdari işlemlerin yürütülmesine ilişkin (icra edilmesi) işlemler.

İdari işlemin tamam olarak ortaya çıkana kadar geçen aşamaların ve bu aşamaları oluşturan prosedürün ele alınarak düzenlenmesi, idari usul hukukunun konusunu teşkil etmektedir⁴⁰.

İdari usulünü yasalaştırmış bulunan ülkelerdeki pozitif düzenlemeler dikkate alındığında, genel olarak idari usul hukukunun aşağıdaki hususları kapsamına almakta ve düzenlemekte olduğu görülmektedir:

-Bireysel işlemlerin tesisinden önceki hazırlık aşamasındaki işlemleri,

-İdari işlemi tesis edecek olan idare makamlarının yetkilerini,

-Tesis edilecek idari işlem ile menfaat ilişkisi bulunan kişilerin, idare makamı karşısındaki hukuki durumlarını, diğer bir ifadeyle, idare makamına karşı öne sürebilecek yetki ve ödevlerini,

-İdari işleme karşı başvuru yollarını,

-İdari işlemlerin idare tarafından re'sen değiştirilebilecekleri ve ortadan kaldırılabilirler halleri ve bunlar yapılırken izlenecek prosedürü.

III. İDARİ USUL SÜRECİ

1.Genel Olarak

İşlem üretme sürecinin, karara bağlanacak olayın nitelik ve özelliklerine uygun bir yapıya sahip olması "idari usul"ün önemli ilkelerinden birini oluşturmaktadır⁴¹. Gerçekten, dinamik, esnek, etkili ve hukuka uygun olması gereken idari faaliyetlerin tabi olacağı usul kuralları, o şekilde düzenlenmelidir ki, hem bireyin hukuki güvenliği sağlanabilsin hem de, idarenin hareket kabiliyetinin kamu hizmetini yürütecek ve kamu yararını gerçekleştirecek nitelikte korunması mümkün olabilsin.

Bu nedenle, tesis edilecek işlemin özellikle kamu yararı bakımından önemi, süratle karar verme zorunluluğu, işlemin kolayca veya güç tesis edilmesi, soruşturmanın derinleştirilmesi veya kısaltılması, idarenin basit usullerle ve süratli olarak hareket etmesi ya da yargısal süreçte olduğu gibi sıkı kurallarla yavaş işleyen bir prosedürün izlenmesinin tespitini gerektirmektedir.

Burada dikkat edilecek husus, idarenin basit usullerle süratli hareketini sağlamak amacıyla takdir yetkisinin keyfi kullanımına yol açarak, hukuk güven-

³⁷ AZRAK, s.12

³⁸ AZRAK, s.12; Bu faaliyetler, içerik ve hükümlerinin kapsamı itibarıyla objektif nitelik taşıyan kural işlemler kategorisine girdiklerinden, genellikle yasama usulüne benzer yöntemlerle oluşturulurlar.

³⁹ AZRAK, s.12; Bu gibi faaliyetler, idarenin sosyal, ekonomik ve kültürel alanlardaki girişimleri şeklinde görülür.

⁴⁰ AZRAK, s.14

⁴¹ AZRAK, s.171

liğinin yok edilmemesi ve aynı zamanda idari faaliyetin çok sıkı şekil kurallarına bağlanarak idarenin hareket kabiliyetinin yok edilmesine engel olmaktadır⁴².

Bilindiği gibi idarenin bünye ve fonksiyonu, yargının yapı ve işleyişinden çok farklı niteliklere sahiptir. Bu nedenle, idari usulde, yargılamanın hangi ilkelere dayanarak yapılacağı sorunuyla çözüm aranırken, idarenin işleyiş şartları göz önünde tutularak buna göre bir çözüm bulunması gerekmektedir⁴³.

İdarenin pek çok durumda kendiliğinden harekete geçerek karar almak bazı durumlarda da kararlarını kendisi uygulamak zorunda olduğu bilinmektedir. Ayrıca, "idari usul"de hiçbir yargılama hukuku dalında rastlanmayan re'sen hareket ve re'sen icra ilkeleri yer almaktadır. Dolayısıyla, idarenin sorumlulukları ile bireylerin hak ve özgürlükleri arasında İdari Usul kurallarını düzenlerken gözetilmesi gereken dengenin⁴⁴ korunmasına özen gösterilmesi gerekmektedir. Çünkü idare kamu düzenini, kamu yararını, kamunun ihtiyaçlarını temsil etmekte ve kamu hizmeti görmektedir. Bu nedenle, idarenin köstekleyici, engelleyici bir etki altında kalmaması gerekir.

Bireyin hak ve özgürlüklerini korurken, idareyi ihmal etmemek veya feda etmemek gerekir. Dolayısıyla İdari Usul kuralları düzenlenirken, bireyin hak ve özgürlükleri güvenceye kavuşturulacak diye idareyi de bağlamamak, iş yapamaz hale getirmemek gerekir. Bu ve benzeri endişeler, yararlanılması kabul edilen yargılama hukuku ilkelerinin idari usule olduğu gibi değil, değiştirilerek uygulanması gereğini doğurmuştur.

Bu değiştirme olgusu "uygunluk ilkesi"nin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Böyle olunca, "uygunluk ilkesi"nin, idari işlerin yargılamaya dönüşmesini değil, sadece "genel usul ilkesi" niteliğinde olup, yargılama alanında gelişmiş olan ilkelere dayanarak yararlanma ve dolayısıyla bireyin idare önünde daha fazla güven- celere sahip kılınması düşüncesine dayanmaktadır⁴⁵.

İdarenin, yargılama usulüne benzer bir usul uygulayarak idari işlemi tesis etmesi (işlem üretme süreci), belli aşamalardan sonra mümkün olabilmektedir. Bu aşamalar, yargılama usulünün fonksiyonel yapısı ve sahip olduğu organik bün- yenin doğal bir sonucudur⁴⁶.

İdare yapısı içerisinde işleyen yargı benzeri bu sürecin, üç aşaması bulun- maktadır⁴⁷. İşlem üretme sürecinin başlaması, soruşturma aşaması ve karar.

Bu aşamalar, idari usulünü kanunlaştırmış bulunan ülkelerin hiçbirinde be- lirtildiği biçimde kesin çizgilerle ayırdedilmemiş, sadece soruşturma aşaması, ni- teliği gereği ayrıca ele alınmıştır. Bunun yanında karar aşaması, son karar şek- inde isimlendirilerek buna ilişkin kurallar getirilmiştir⁴⁸. Ancak ülkemiz bakımından

⁴² AZRAK, s.172

⁴³ AKILLIOĞLU, Savunma Hakları, s. 41

⁴⁴ DURAN Lütfi, İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular, T.C. Başbakanlık, İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Bildiriler, 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998, s. 28

⁴⁵ AZRAK, s. 171-172

⁴⁶ KUNTER Nurullah, Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul 1964, s.519

⁴⁷ AZRAK, s.167

⁴⁸ Alman Usul Kanununun 24.maddesi, soruşturma ilkesini düzenlemektedir. Buna göre, yetkili makam olayları re'sen araştırmakta, araştırma türü ve alanını kendisi belirleyerek, katranların lehine olan koşullar da dahil olayla ilgili bütün delilleri dikkate almaktadır. Anılan Kanunun 51.maddesinde ise İdari Usul İşlemlerinin Tekrar Ele Alınması adı altında idari başvuru yolu düzenlenmiştir. Alman Usul Kanunu, 63.maddesinde Biçimsel İdari Usul adı altında, işlem üretme sürecini ayrıca belirlemiştir. İspanyol Usul Kanununun 68.maddesi, usulün başlatılmasını düzenlemekte, 87.maddesi ise usulün sonuçlandırılmasına ilişkin hükümleri ihtiva etmektedir. İdari yargı öncesi ileri sürülebilecek istemler (İdari İtiraz) ise, 122.maddede ele

önemi nedeniyle tesis edilecek işleme karşı yapılacak idari başvuru ve itirazın da idari usulün bir aşaması olarak ele alınarak düzenlenmesi gerekmektedir.

1994 yılında yürürlüğe giren 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile kurulan "rekabet kurulunun" karar alma şekli, idari usul sürecinin uygulanması bakımından ülkemiz için örnek niteliğindedir⁴⁹.

2. İdari Usulün İşleyişi

2.1. İşlem Üretme Sürecinin Başlaması

İdarenin yönetiminde işleyen bu sürecin başlatılması, re'sen ya da ilgililerin talebi üzerine olabilmektedir. İster idare tarafından re'sen hareket edilsin, ister ilgilinin talebi üzerine başlatılsın, her iki durumda da, işlem üretme sürecinin başlamasına karar verilebilmesi için, önce idari usulün uygulanacağı şartların bulunup bulunmadığı, idare makamı tarafından re'sen araştırılacak ve bu araştırma sonucunda bir karar verilecektir⁵⁰.

İdare tarafından yapılacak böyle bir araştırma şu hususlara yönelik olacaktır⁵¹ :

- a) İdare, böyle bir karar almaya-işlem tesis etmeye yetkili midir? ⁵²
- b) İdare tarafından, hakkında karar alınacak-işlem tesis edilecek kişi ya da kişiler, taraf durumunda mıdır? Dava ehliyeti var mıdır?
- c) İdareyi böyle bir karar almaya yöneltten saik, daha önce başka bir idare makamı tarafından çözümlenmiş midir? Bu husus yargı kararı ile kesinleşmiş midir?

Yukarıda belirtilen araştırma ve inceleme sonucunda idare makamı, belirlenen şartların gerçekleşmiş olduğunu tespit ettikten sonra, işlem üretme sürecinin açılması-başlaması kararı vererek⁵³, yapılacak işlem ile ilgili olarak araştırma aşamasına geçilecektir⁵⁴.

alınmıştır. İsviçre Usul Kanunu ise 12.maddesinde, olayların tesbiti başlığı altında soruşturma kapsamını açıklamış, 44.maddesinde verilen karara karşı idari itirazı düzenlemiştir.

⁴⁹ Rekabet kurulu, kendisine yapılan şikayetler veya Sanayi ve Ticaret Bakanlığının başvurusu üzerine veyahut kendiliğinden re'sen başlayacağı soruşturmayı belli aşamaları izleyerek yürütmektedir. Bu aşamalar, ön araştırma, soruşturma ve sözlü savunma toplantısı ile nihai karar aşamalarıdır.

⁵⁰ İspanyol Usul Kanunu md.68, İsviçre Usul Kanunu md.25, Alman Usul Kanunu md.22'de, idari usulün başlatılması düzenlenmiş ve başlatmanın idare makamının re'sen ya da ilgililerin istemi ile olacağı kurala bağlanmıştır.

⁵¹ İşlem üretme sürecinin başlamasına AZRAK "Muhakemenin Açılması Aşaması" demektedir. AZRAK, s.168

⁵² Avusturya Usul Kanunu, yetkiyi madde ve yer itibarıyla yetki olmak üzere iki şekilde düzenleyerek, madde itibarıyla yetki görevi, yer itibarıyla yetki ise dar anlamda yetkiyi belirttiği açıklanmıştır (md.5-6).

⁵³ İdari usul sürecinin başlamasıyla ilgili İspanyol Kanunu 69. maddesinde: "Usulle ilgili işlemler kamu tarafından ilgili kurumun girişimiyle başlatılacaktır. Bu girişim kurumun kendisi tarafından ya da kamu görevlisinin üstlerinden aldığı bir emir uyarınca başlatılabilir. Aynı şekilde bir şikâyetle ya da başka kurumların gerekçeli istemleri sonucunda da usulle ilgili işlemler başlatılabilir" kuralını getirmiştir. 69. maddenin 2. fıkrasına göre: "Usulü başlatmadan önce ilgili kurum bir ön bilgilendirme süreci başlatabilir ve bu süre içinde, o özel durumda usul başlatmanın olumlu olup olmayacağını tahlil edebilir."

⁵⁴ Ülkemiz açısından örnek niteliğinde olan, 4054 sayılı Kanun ile getirilen, Rekabet Kurulu, re'sen veya kendisine intikal eden başvurular üzerine ya doğrudan soruşturma açılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tespiti için ön araştırma yapılmasına karar verecektir (md. 40/1). Ön araştırma yapılmasına karar verildiği takdirde kurul başkanı, meslek personeli uzmanlarından bir ya da birkaçını araştırma yapmak üzere raportör olarak görevlendirecektir (md. 40/II). Ön araştırma yapmakla görevlendirilen raportör 30 gün içinde

2.2. Araştırma Aşaması

Araştırma aşaması⁵⁵, idari usulün konusunu oluşturan olay ile ilgili maddi ve hukuki delillerin tesbit edilmesi, açıklığa kavuşturulması, ilgilinin dinlenmesi⁵⁶,

elde ettiği bilgileri, her türlü delilleri ve konu hakkındaki görüşlerini kurula yazılı olarak rapor edecektir (md.40/III). Bu raporun kurula teslimini takip eden 10 gün içinde de kurul elde edilmiş olan bilgileri değerlendirerek; soruşturma açılıp açılmamasına karar verecektir (md. 41). Gördüğü gibi yapılan başvuruların ön araştırmaya tabi tutulması ve bunun sonucunda (ya soruşturmanın derinleştirilerek devamına ya da başvuruların ciddi bulunmayarak son verilmesine) karar verilmesi sistemi benimsenmiştir. Kurulun, ihbar veya şikayet başvurularında ileri sürülen iddiaları ciddi ve yeterli bulması durumunda, ihbar veya şikayet edenlere ileri sürülen iddiaların bulunduğu ve araştırmaya başlandığı yazılı olarak bildirilecektir (md.42/I). Kurulun, gerek başvuruları açıkça reddetmesi, gerekse süresi içinde bildirimde bulunmayarak reddetmiş sayılması durumlarında, doğrudan ya da dolaylı menfaati olduğunu belgeleyen herkes kurulun red kararına karşı yargı yoluna başvurabilecektir (md. 42/II). Kurulun, gerek başvuruları açıkça reddetmesi, gerekse süresi içinde bildirimde bulunmayarak reddetmiş sayılması durumlarında, doğrudan ya da dolaylı menfaati olduğunu belgeleyen herkes kurulun red kararına karşı yargı yoluna başvurabilecektir (md. 42/II).

⁵⁵ Rekabet Kurulu uygulamasında da, soruşturma yapılmasına karar verildiği takdirde, Rekabet Kurulu, görevli raportör veya raportörler ile birlikte soruşturmayı yürütecek kurul üyesi veya üyelerini de belirleyecektir. Soruşturmanın en geç 6 ay içinde tamamlanması gerekir. Ancak bu sürenin yeterli olmadığı hallerde bir defaya mahsus olmak üzere kurul tarafından 6 aya kadar ek süre verilebilecektir (md. 43/II). kurul başlattığı soruşturmaları, soruşturmaya başlanması kararının verildiği tarihten itibaren 15 gün içinde ilgili taraflara bildirecek ve tarafların ilk yazılı savunmalarını 30 gün içinde göndermelerini isteyecektir. Taraflara tanınan ilk yazılı cevap süresinin başlayabilmesi için kurulun bir bildirim yazısı ile birlikte, iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilgiyi ilgili taraflara göndermesi gerekir (md. 43/II). Kurul adına hareket eden ve kurul tarafından belirlenip, görevlendirilen kurul üyesi ve raportörlerden oluşan bir heyet, soruşturma safhasında bu kanunun 14'üncü maddesinde düzenlenen bilgi isteme ve 15 inci maddesinde düzenlenen yerinde inceleme yetkilerini kullanabilirler. Belirlenen bu süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilginin verilmesini taraftardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilir. Kurulun soruşturma safhasında, bu kanunu ihlal ettiği iddia edilen kişi veya kişiler, kararı etkileyebilecek her türlü bilgi ve delili her zaman kurula sunabilirler (md. 44/I). Haklarında soruşturmaya başlandığı bildirilen taraflar sözlü savunma hakkını kullanma taleplerine kadar kurul bünyesinde kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evrakın ve mümkünse elde edilmiş olan her türlü delilin bir nüshasını kendilerine vermesini isteyebilir (md. 44/II). Kurul, tarafları bilgilendirmediği ve savunma hakkı vermediği konuları kararlarına dayanak yapamayacağı gibi; haklarında soruşturmaya başlanan taraflara bildirmediği ve delayısıyla savunma hakkı vermediği konulara dayanarak nihai karar da veremeyecektir (md. 44/III). Soruşturma safhası sonunda hazırlanan rapor, tüm kurul üyeleri ile ilgili taraflara tebliğ edilirken; (md. 45/I) bu kanunu ihlal ettiği belirlenenlere yazılı savunmalarını 30 gün içinde Kurula göndermeleri gerektiği belirtilecektir. Bundan sonraki aşamada da, tarafların gönderecekleri savunmalara karşı soruşturmayı yürütmekle görevlendirilenler 15 gün içinde ek yazılı görüş bildirecek ve bu da tüm kurul üyeleri ile ilgili taraflara tebliğ edilecektir. Taraflar 30 gün içinde bu görüşe tekrar cevap verebilirler. Tarafların haklı gerekçeler göstermesi halinde bu süreler bir kereye mahsus olmak üzere ve en çok bir katına kadar uzatılabilecektir (md. 45/II). Bunun yanında, tarafların süresi içinde verilmeyen savunmaları dikkate alınmayacaktır (md. 45/III).

⁵⁶ Rekabet Kurulu'nun karar sistemi içinde tarafların sözlü savunmalarına ağırlık verecek bir sistem benimsenmiş ve iki taraflı bir yargılama olması nedeni ile özel hukuk usul kaidelerine atf ile Hukuk Usulü Mahkemeleri Kanununda düzenlenmiş olan ispat vasıtalarında tarafların yararlanması sağlanarak daha açık ve kişi haklarını daha sağlam güvenceler altına alan yeni bir sistem oluşturulmaya çalışılmıştır. Sözlü savunma toplantısı, tarafların cevap dilekçesi ya da savunma dilekçelerinde sözlü savunma hakkını kullanmak istediklerini bildirmeleri üzerine yapılabileceği gibi; kurul, kendiliğinden sözlü savunma toplantısı yapılmasına karar verebilecektir (md. 46/I). Soruşturma safhasının bitiminden en az 30 gün, en çok 60 gün içinde yapılması gereken sözlü savunma toplantısının davetiyeleri toplantı gününden en az 30 gün önce taraflara gönderilmiş olmalıdır (md.46/II). Kanunda sözlü savunma toplantılarının açık olarak yapılması temel ilke olarak kabul edilmiş ise de; genel ahlakın ve ticari sınırların korunması gerekçesi ile kurula, toplantıları gizli olarak yapabileme yetkisi de verilmiştir (md.47/I).

ileri süreceği bilgi ve belgelerin değerlendirilmesi ve bunun sonucunda hukuka uygun ve adil bir kararın verilebilmesinin sağlanması amacını taşımaktadır⁵⁷.

İdari usul teori ve uygulamasında genelde kabul edildiğine göre, idare makamı bireylerin hak ve menfaatlerini ilgilendiren idari işlemi, işin gereğine uygun bir soruşturma yaptıktan sonra tesis etmelidir⁵⁸.

2.3. Usulün Tamamlanması Aşaması

İşlem üretme sürecinin sona ermesi-kapanması, kural olarak bir emir veya yasak koyan, maddi hukuk ile ilgili bir hak veya yükümlülüğün bulunup bulunmadığını tesbit ve beyan eden veya yeni bir hukuki durum yaratan bir idari işlemin tesis edilmesi ve bu işlemin ilgiliye bildirilmesini ifade etmektedir⁵⁹.

Hemen belirtmek gerekir ki, işlem üretme süreci, bir amaç olmayıp, idarenin kamu yararını ön planda tutan hukuka uygun faaliyet göstermesini ve hukukun içinde kalmasını sağlamaya yönelik, vatandaşlar bakımından bir hukuki güvenlik kurumudur.

2.4. Hiyerarşik Başvuru - İtiraz Aşaması

Hiyerarşik başvuru, idari makam tarafından yukarıda açıklandığı biçimde tesis edilen işleme karşı, idare teşkilatı bakımından kendisinin üstünde bulunan idari makam nezdinde yapılacak başvuru ile idari makamın, tesis ettiği işlem nedeniyle denetlenmesini ifade etmektedir⁶⁰.

İdari usulde, hiyerarşik başvurunun ve aynı makama karşı yapılacak itirazın düzenlenmiş bulunması, idari işlemin her bakımdan denetlenebilmesi ve bu yolla,

Kurul başkanı veya kurul başkanının toplantıya katılmadığı durumlarda kurul ikinci başkanı tarafından yönetilen ve kurul başkanı veya ikinci başkan ile en az 7 kurul üyesinin katılımı ile yapılan (md. 47/II) toplantılar en çok birbirini izleyen beş oturumda tamamlanmak zorundadır (md. 47/III). Oturumlarla ilgili kanunu ihlal ettiği iddia edilen taraflar veya bunların temsilcileri ile doğrudan ya da menfaati olduğunu oturumdan önce kurula ispatlayanlar ya da onların temsilcileri katılabileceklerdir (md. 47/V). Taraflar sözlü savunma toplantısından en geç 7 gün önce sözlü savunmada yararlanacakları ispat vasıtalarından yararlanamayacaklardır (md.47/IV).

⁵⁷ İsviçre Usul Kanunu, idari makamın delilleri re'sen tespit ederek her türlü kanıtlara başvurma zorunluluğunu düzenlemiştir (md.12).

⁵⁸ AZRAK, Umumi, s.169

⁵⁹ Rekabet Kurulu uygulamasında, sözlü savunma toplantısı yapıldıktan sonra aynı gün, bu mümkün olmaz ise gerekçesiyle birlikte 15 gün içinde karar verilmelidir (md.48/I). Böylece adli ve idari yargıda karşılaşılan geç gelen adalet olgusunun önüne geçilmeye çalışılmış ve karar aşamasına gelmiş olan çekişmelerin sürüncemede kalması önlenmiştir. Sözlü savunma toplantısı yapılmasının taraflarca talep edilmediği ve kurulun da kendiliğinden sözlü savunma yapılmasına karar vermediği hallerde, nihai karar dosya üzerinde yapılacak incelemeye göre, soruşturma safhasının bitiminden sonra 30 gün içinde verilecektir (md. 48/II). Sözlü savunma yapılmasına karar verilmesine rağmen ilgili tarafların sözlü savunmaya gelmemesi halinde karar, belirlenmiş toplantı tarihinden sonraki bir hafta içinde dosya üzerinde yapılacak incelemeye göre verilecektir (md. 48/III). Kurul kararları gizli görüşme sonucu alınır ve alenen tefhim edilir. Hiçbir kurul üyesinin oyu çekimser olamaz. Görüşmelere mazeretli olanlar dışında sözlü savunma toplantısında hazır bulunmuş olan üyelerin katılmaları zorunludur (md. 49). Görüşmeyi kurul başkanı veya kurul başkanının görüşmeye katılmadığı durumlarda ikinci başkan yönetir ve karara bağlanacak konuları belirler. Bu konular serbestçe tartışıldıktan sonra başkan oyları toplar ve en son kendi oyunu kullanacaktır (md. 50). Kurul, nihai kararlarında başkan ya da ikinci başkan dahil en az toplam 8 üyenin katılımı ile toplanacak ve en az 6 üyenin aynı yönde oy kullanması ile karar verecektir (md. 51/I). Bu nihai kararlar - yukarıda ifade edildiği gibi idari işlem olarak nitelendirildiğinden - Danıştay'ın yargısal denetimine tabi olacaktır.

⁶⁰ Avusturya Usul Kanunu, işlem üretme süreci sonunda oluşan işleme karşı aynı makam nezdinde yapılan itirazın iki hafta içinde, gerekli soruşturmayı yapmaması halinde işlemlerin hükümsüz kalacağını düzenlemiştir (md.57/2 ve 57/3).

işlemdede meydana gelecek sakatlıkların dava yoluna başvurulmadan, idarenin kendi yapısı içerisinde giderilmesi amacını taşımaktadır⁶¹.

IV. İDARİ USULÜN AMACI

İdari usulün amacı, idarenin kamu yararını hızlı ve etkili bir biçimde gerçekleştirebilmesi için gerekli hukuki şartların sağlanması ve idari kararların tarafsız ve dikkatli bir araştırmaya dayandırılması suretiyle kamu hizmetinden yararlananların hak ve menfaatlerinin teminat altına alınmasıdır⁶².

Bu amaca ulaşılması ise ancak, idarenin faaliyeti ile ilgili olan, kamu hizmetinden yararlananların, bu faaliyete aktif olarak katılmaları, görüş beyan etmek ve yönetimi bazı hususlarda aydınlatmak suretiyle ona yardımcı olmaları, hak ve menfaatlerini savunmaları ve sonuçta, idarenin kendi içerisinde kurulmuş olan denetim sistemleriyle kademe kademe kontrol edilmesi ve hareketlerinin hesabını vermeye mecbur tutulması sayesinde gerçekleşmiş olacaktır⁶³.

İnsan hak ve hürriyetlerinin korunması, diğer bir ifade ile idarenin bu hak ve hürriyetlere saygı duymasının sağlanması, idarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesini gerektirmiş ve bu denetim usulü demokratik ülkelerin hukuk sistemlerinde yerini almıştır⁶⁴. İdari usulün yöneldiği amaç, idari faaliyetlerin eksiksiz, zamanında ve hukuka uygun bir şekilde yerine getirilip getirilmediğinin yaptırımli bir şekilde izlenmesini sağlamaktır. Özellikle, kamu hizmetinden yararlananların kişisel menfaatleriyle doğrudan doğruya ilgili olarak yürütülen idari faaliyetlerin, belli şekil ve usul kurallarına bağlanması zorunluluğu buradan çıkmaktadır⁶⁵.

İdari usul, idarenin faaliyetlerini hukuk çerçevesi içinde yürütmesini sağlarken aynı zamanda da demokratikleşmesine imkan vermektedir. Bu ise, idarede açıklık ve bilgi edinme hakkının tanınması amacını taşımaktadır.

Bunun yanında, idari usul, hukuki güvenliğin sağlanması, idari yargının yükünün azaltılması ve isabetli karar vermesine katkıda bulunması, idarenin görmekle yükümlü bulunduğu kamu hizmetinin daha etkili ve verimli yürütülmesi amaçlarını gerçekleştirmeye yardımcı olmaktadır⁶⁶.

⁶¹ Rekabet Kurulu bir nevi mahkeme biçiminde çalışmaktadır. Başlatılmış olan bir soruşturma söz konusu olduğunda savunmanın muhatabı her zaman kurul önünde kendini savunma hakkına sahip olacak; kurul, kendisinin yazılı ve sözlü görüş ve savunmasını almadan hiçbir karar veremeyecektir. Bu düzenleme ile, idari kararlar artık kapalı kapılar arkasından tek yanlı alınamayacak, tarafların her aşamada bulunacağı ve katılacakları tartışma ortamından gerekçeli olarak ortaya çıkacaktır. Ayrıca taraflar, her aşamadan haberdar edilecektir.

⁶² AZRAK, s.10

⁶³ AZRAK, s.10

⁶⁴ İdarenin işlemlerinin denetlenmesi konusunda yazılı kural içeren ilk somut belge 'Magna Carta Libertatum'dur. Bu belgenin insan hakları konusunda da ilk somut belge olması, insan hakları ile idarenin denetlenmesi arasındaki ilişkiyi açık bir şekilde ortaya koymaktadır. 1215 yılında kabul edilen ve kral'ın mutlak iktidarını sınırlandırarak ve vatandaşlara verilecek hürriyetleri tanımlayarak bunları bir sözleşmede toplayan 63 maddelik bu belgenin 61.maddesinde: "baronlar bu fermanla kendilerine bağışlanan ve teyit edilen barışı ve hürriyetleri korumak ve bütün güçleri ile uygulamasını sağlamak için aralarından 25 kişi seçeceklerdir. Eğer biz, kral vekilimiz, memurlarımız veya emrimizdeki bir kimse herhangi bir kimseye suç işlersek veya sağlanan anlaşmaya veya bu teminatın herhangi bir maddesine aykırı hareket edersek veya hareket söz konusu edilen yirmi beş Barondan dördüne bildirilirse, bunlar bize veya ülke dışında bulunuyorsa kral vekilimize durumu bildirerek derhal düzeltilmesini isteyeceklerdir" hükmü yer almaktadır."

⁶⁵ AZRAK, s.10

⁶⁶ "İdarenin karar alma süreci ve yapılacakların önceden yasalarla belirlenmesi ile elinde bulundurduğu ve gizliliği olmayan bilgi ve belgelere ulaşmayı mümkün kılan bir düzenin sayısız yararları vardır. Her şeyden önce Hukuk Devletinin temeli olan yasalık ilkesi gerçekleşmekte, böylece bireysel çıkarlar korunarak 'kamu yararı' amacına daha kolay

1.Hukuk Devletin⁶⁷ Gerçekleştirilmesi

Anayasamızda yer alan düzenlemeler Türkiye Cumhuriyeti'nin "hukuk devleti" niteliğine uygun biçimde, idarenin hukuka bağlı olduğu şeklinde geniş yorumlanmasına imkan vermemektedir. Çünkü, anayasaya göre, yürütme ve idare, diğerlerinden bağımsız devlet yetkileri değil, kanunlar çerçevesinde görevlerden ibaret bulunmaktadır.

İdare, doğrudan doğruya, anayasadan güç alıp hiç bir eylem ve işlem yapmamakta, ancak onunla arasına giren kanuna dayanarak faaliyet ve hizmette bulunabilmektedir. Bu durum, idarenin "hukuk" ile değil, kanunlarla bağlı olduğunu göstermektedir.

İdarenin kendisine tanınan takdir yetkisini önceden belirlenmiş belli ilke ve kurallara (idari usule) uygun olarak kullanması, çıkarılacak kanun ile mümkün olabilecektir.

Böyle bir kanun, hem bireylerin hukuk güvenliği içinde olmasını sağlayacak, hem de kamu hizmetinin kamu yararına uygun olarak etkili ve verimli bir biçimde yürütülmesine yardımcı olacaktır. Ayrıca yargı denetiminin müdahalesine kapatılmış bulunan "ihtiyaca uygunluk" diğer bir ifadeyle yerindeliğin tespiti idarenin kendi bünyesi içerisinde yapılabilecektir⁶⁸.

Bir hukuk devletinde idarenin işleyişine "demokratik" denilebilmesi için, hukuki düzeyde bireylere seçme ve seçilme hakkı tanınmak suretiyle yönetime katılmalarının sağlanması yanında, bireylerin idarenin karar alma sürecine katılarak, hukuken idareyi etkileyebilme imkanına sahip olmaları da büyük önem taşımaktadır.

Günümüzde demokratik toplumların temel özelliği hak ve hürriyetlerin soyut kavramlar olmaktan çıkarılıp, kurum ve usullerle teminat altına alınmış olmasıdır⁶⁹.

Hukuk devleti anlayışı, hukukla sınırlı bir güç olan devlet egemenliğinin yansımaları ifade eden irade açıklamalarının, hangilerinin hukuka uygun olduğunu belirleme yetkisini son aşama olarak bağımsız yargı mercilerine tanımıştır. Ancak, kamu hizmetinden yararlananlara tanınan "dava hakkı" öncesinde, devlet egemenliğinin tezahürü şeklinde karşımıza çıkan, idarenin tek yanlı ve etkili iş-

ulaşılabilmektedir. Tarafların dinlenmesi, çoğulu ilgilendiren işlemlerde özel bir yöntem uygulansa bile yine de katılımın sağlanması böyle bir düzeni çağdaş-çoğulcu-demokratik "Hukuk Devleti'nin vazgeçilmez bir aracı haline getirmektedir." ÖZAY II Han, İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim, İstanbul 1996, s.5.

⁶⁷ Hukuk Devleti hakkında daha geniş bilgi için bakınız, EROĞLU Hamza, İdare Hukuku, Ankara-1985, s.61; DURAN Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s.39-40; GIRİTLİ İsmet- AKGÜNER Tayfun, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1985, s. 25-26; GIRİTLİ İsmet-BİLGİN Pertev, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 1979, s. 16-17, ÖZAY II Han, Devlet, İdari Rejim ve Yargısal Korunma I, İstanbul 1986, s. 9-13, ÖZAY II Han, İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim, İstanbul 1996, s. 7-19, 124-133, ÖZKAN Gürsel, Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi, Ankara 1995, s. 5-33; ÖZKAN Gürsel, Hukuk Devleti veya Hukukun Üstünlüğü Kavramı, Uzman Der, Yıl:1, Sayı:4, Ekim-Aralık 1998,s.3-7.

⁶⁸ "İdarenin karar alma süreci ve yapılacakların önceden yasalarla belirlenmesi ile elinde bulundurduğu ve gizliliği olmayan bilgi ve belgelere ulaşmayı mümkün kılan bir düzenin sayısız yararları vardır. Her şeyden önce 'Hukuk Devleti'nin temeli olan yasallık ilkesi gerçekleşmekte, böylece bireysel çıkarlar korunarak 'kamu yararı' amacına daha kolay ulaşılabilmektedir. Tarafların dinlenmesi, çoğulu ilgilendiren işlemlerde özel bir yöntem uygulansa bile yine de katılımın sağlanması böyle bir düzeni çağdaş-çoğulcu-demokratik 'Hukuk Devleti'nin vazgeçilmez bir aracı haline getirmektedir." ÖZAY, Günışığında Yönetim, s.5

⁶⁹ Demokrasilerde özellikle idari otoriteye karşı, insan haklarının korunması, diğer bir ifadeyle, bireyi bireye karşı korumak kadar bireyi koruyucuya karşı korumak da, önemli olmaktadır.

lemlerinin, hukuka uygun irade açıklamaları olmasını sağlamak da hukuk devleti ve onun önemli bir unsuru olan idarenin kanuniliği ilkesinin doğal bir sonucudur.

İdarenin önceden belli kurallara bağlı oluşu, kendi koyduğu kurallara da uyma zorunluluğu, gereken tedbiri gecikmeden alma ödevi, yaptıklarından sorumlu oluşu gibi ilkeler, dolaylı güvence niteliği taşımaktadır. Bu nedenle bunların hukuka bağlı idare için yeterli olduğu söylenemez⁷⁰.

İdarenin tek yanlı işlem yapma üstünlüğüne karşı bir denge oluşturmak gerekmektedir. Bu denge, ancak ilgililere katılma ve savunma hakları tanınması, bireyi bir bakıma idare karşısında edilgen durumdan çıkararak, ona idareye karşı ileri sürebileceği haklar tanınması ile sağlanabilir.

Bireysel işlemlerin tesisinden önce, bunun dayandığı maddi ve hukuki gerçeklerin tamamıyla ortaya çıkarılması ve olayın gerektiği gibi aydınlatılması amacıyla yönelik bir araştırma ve soruşturmanın yapılması zorunluluğunun kabul edilmesi suretiyle kamu hayatında sağlanan hukuk güvenliği, hukuka bağlı ve demokratik bir idare açısından büyük bir önem taşımaktadır⁷¹.

Kanun önünde eşitlik ilkesi, kimliği, unvanı, görev, yetki ve sorumluluğu, gördükleri hizmetin özellikleri ve ayrıntıları aynı veya benzer olan kişilere aynı kuralların uygulanmasını gerektirmektedir.

İdarenin, işlem üretme sürecinde bireylere farklı uygulamalarda bulunmasını önlemek ve karar sürecinin adaletli bir şekilde yürütülmesini sağlamak, diğer bir ifadeyle bireylerin idare makamı tarafından yönetilen işlem üretme sürecine ulaşip hak ve menfaatlerini savunabilmesi bakımlarından eşitliğin gerçekleştirilmesi önem taşımaktadır.

İdari usulün amacına ulaşması, bireylerin işlem üretme sürecine dolaylı ya da dolaysız yoldan ulaşma hürriyetine sahip olup olmadığı, bilgilere ulaşmada işlemi yapanlarla aynı ve eşit imkanlardan yararlanıp yararlanmadığı, idare makamı hakkında şikayette (işleme karşı itiraz) bulunup bulunmadığı, işleme karşı yaptığı itirazın objektif bir şekilde değerlendirilip değerlendirilmediğinden emin olup olmadığına bağlıdır.

Hukuka bağlı ve demokratik idarenin gerçekleştirilmesi, günümüzde önemi daha da artan bir ihtiyaç halini almış bulunmaktadır. Bu ihtiyaç, idarenin denetimi ve yönetime katılma süreçleriyle birlikte daha da anlamlı hale gelmektedir.

2. Yönetimde Demokratikleşme⁷² ve Açıklığın Sağlanması

Ülkemizde, kamusal işlerin yürütülmesinde vatandaş dışarıda tutulmaktadır. Bunun sonucu olarak bireylerin, siyasi düzeyde varolan etkileme güçlerini, idari düzeyde görmeleri mümkün olamamaktadır. Halbuki, kamu yönetimi de parlamento gibi, gerektiğinde kendiliğinden harekete geçen, karar alan, eylem ve işlem yapan bir organ niteliği göstermektedir. Aralarındaki temel farklılık, parlamentoda işlemlerin kural olarak açık-aleni şekilde yürütülmesine karşılık idarede, kararların kapalı kapılar arkasında alınmakta olmasıdır.

⁷⁰ AKILLIOĞLU Tekin, Yönetim Önünde Savunma Hakları, Ankara 1983, s.16

⁷¹ AZRAK, s.13-14

⁷² ÖZAY demokratik yönetim veya yönetimde demokrasi de denen bu kavrama "günüşiğinde yönetim" adını vermekte ve üç unsuru bulunduğunu belirtmektedir. ÖZAY, s.2; "Bunlardan birincisi idarenin karar alma mekanizmasının, tıpkı yargı yerleri örneğindeki gibi, önceden belli bir 'usul'e bağlanmasıdır. Bu 'usul' ün sadece belli işlem türleri için değil tüm yönetsel muameleler için geçerli bir 'genel idari usul' olması da Yönetimde demokrasi için zorunludur. İkinci unsur 'bilgi edinme özgürlüğü'dür. Üçüncü ve son unsur ise 'idare'nin karar almak üzere yaptığı toplantıların, isteyen 'yetkili olarak' katılmaya hakkı bulunduğu şekilde 'aleni' yani açık olmasıdır." ÖZAY, s.2-5

Parlamentoda bir kanun teklifinin ortaya atılmasından itibaren işleyen süreci bireyler ve gruplar meşru yollardan etkileyebilmektedirler. Buna karşılık idarenin karar alma ve işlem yapması süresince, konu sadece çok az sayıda görevli ve yetkili tarafından bilinebildiğinden, ilgililer ancak sonuçta ve her şey tamamlandığında haberdar edilmektedir. Dolayısıyla idarenin karar alma sürecine, ilgililerin meşru yollardan katılabilme imkanları olmadığı gibi yapılan eylem ve işlemlerin sonuçlarına da katlanmak zorunluluğu bulunmaktadır⁷³.

İdarenin, halkın taleplerini göz önüne almaması ve hatta zaman zaman onu yok sayması, demokratik sistemin işlevini olumsuzlaştırmaktadır. Böyle bir gelişme ise, demokrasinin mutlaka gerekli bir şartı olan halka dayalı yönetim sisteminin sonu olarak görülmektedir.

Bilindiği gibi demokrasi, bireylere yöneticileri seçme ve onları kendi talepleri doğrultusunda yönlendirme hakkını gerekli kılmaktadır. Seçim ise vatandaşın geniş bir şekilde bilgilenmesiyle ve yöneticilerin faaliyetlerini tanıyarak onlar hakkında bir değerlendirme yapmasıyla gerçek amacına ulaşabilir. Aksi halde seçimin basit bir oylamadan öteye geçemeyeceği açıktır. Dolayısıyla belirli zaman dilimlerinde oy kullanarak bir veya bir kaç temsilciyi seçmek, sonra da bir diğer seçim zamanına kadar susmak, ilgisiz kalmak, çekimser olmak, gerçek demokrasiyle ve onun olmazsa olmaz şartı niteliğindeki idarenin denetimi ve yönetime katılma olgusuyla uyuşmamaktadır.

Demokrasinin yaşaması ve kendi kendini idame ettirmesi için siyasi demokrasinin idari demokrasiyle desteklenmesi ve bu amaçla açıklığın bir ilke olarak benimsenmesi gerekmektedir. Açıklığın⁷⁴ uygulanması ile birlikte, idarenin karar alma süreci içinde yapılan bütün müzakerelerin, kurul toplantılarının, ilgililenen ve dileyen herkese açık olması ve idari faaliyetlerin aleni yürütülmesi ilkesi ön plana çıkmaktadır. Bütün kapılar vatandaşların ve onların temsilcisi sayılan sivil toplum örgütlerinin katılımına açıktır. Bu katılımdan amacın, kamusal faaliyetlerin yürütülmesinde yönetimle işbirliği yapmak ve idareyi vatandaşın hizmetinde olmaya zorlamak olduğu söylenebilir.

İdari usul, belki kamu makamlarının daha fazla yorulmasına neden olacaktır. Ancak elde edilecek açık yönetim uzun dönemde hem demokratik siyasal sisteme olan halk desteğini arttıracak hem de halk refahına kalıcı katkılar sağlayacaktır. Çünkü demokratik devlet sadece siyasal partilerle yönetime katılma anlamına gelmemekte, baskı gruplarının yanında örgütsüz tek tek bireylerin yakınma ve taleplerini dikkate alan ve bireylere idare karşısında belli güvenceler sağlayan devlet, gerçek anlamda demokratik, halk egemenliğine dayalı hukuk devleti olacaktır.

⁷³ ÖZAY, s.14

⁷⁴ "Açıklık" konusunda bkz. 25 Mayıs 1976 tarihli Federal Almanya İdarî Usûl Kanunu md.37, "Federal Almanya Cumhuriyeti İdarî Usul Yasası (1976)" (Çevirenler Mehmet Semih GEMALMAZ - Osman DOĞRU), s.133; AKILLIOĞLU Tekin, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), s.9; AKILLIOĞLU Tekin, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi İkinci Kitap Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990 Ankara, s.815-816; EKEN Musa, "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", s.39-54; FINDIKLI Remzi, "Yönetimde Açıklık ve Açık Yönetim", s.103 vd.; GURAN Sait, "Yönetimde Açıklık", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), Prof.Dr.Ragıp SARICA'ya Armağan, Y.3, S.1-3, 1982, s.101-112; KANLIGÖZ Cihan, "İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XL, Sayı 1-4, 1988, s.173-192; ÖZKAN Gürsel, İdarî Usûlün Düzenlenmesi İhtiyacı ve Genel İdarî Usûl İlkeleri, Yayınlanmamış Doktora tezi, S.Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya 1998, s.73-81, 93-95, 195-198.

Yönetimin herkesçe görülebilmesi anlamında kullanılan açıklık, idari faaliyetlerin, dosyaların görülebilmesi, idareden her türlü bilgi ve belge alınması, idari mekanların gezilmesi, isteyenlerin herhangi bir faaliyete tanıklık etmesi, onu izlemesi ve dosyadan örnek çıkarmasını kapsamaktadır.

İdari usul bakımından, idarenin açıklığı, tek yanlı karar alma sürecinde gizliliğin⁷⁵ kaldırılması, idari işlemlerin yapılması usulünün "saydamlığa" kavuşturulmasıdır.

"Açıklık" ile, idarenin tek yanlı işlem yapma gücü karşılıklı olarak dengelemecektir. Böylece, idare daha sağlıklı karar alma imkanına kavuşmuş olacaktır. Buna karşılık işlemin yapılış sürecini, görebilen, izleyebilen, katılabilen bireyin idareye karşı "güveni" artacaktır. İdareye duyulan kuşku yok olacak, söylentiler, olumsuzluklar azalacak, idarenin yıpranması en aza indirilebilecektir. Kapalılıktan açıklığa geçiş, yönetime güveni, idarenin işleyişindeki objektifliği, dürüstlüğü, kararlılığı, ekonomiyi, adilliği ve etkinliği sağlayacaktır.

Açıklık, başlı başına bir "reform" niteliğinde olup, genel olarak idarenin açıklığını içermekte ve hukuk devleti anlayışına göre, bütün devlet faaliyetlerinin açık olmasını gerektirmektedir. Bunun nedeni, vatandaşların açıklık sayesinde nasıl yönetildiklerini görerek, idarenin faaliyetlerini denetleyebilme imkanına kavuşmalarıdır. Bu ilke, idarenin faaliyetlerinde ancak kamu yararı veya bir bireyin kanunen korunmaya değer önemli bir menfaatinin gerekli kıldığı durumlarda, sınırlandırılmakta, bunun dışında açıklık kamu hayatının tüm alanlarında geçerli olmaktadır.

3. Kamu Hizmetinin Etkili ve Verimli Yürütülmesini Sağlamak

Devlet, günümüzde önemli bir kimlik değişikliği ile "hukuk devleti"nin de ötesinde bir "hizmet devleti" niteliğine bürünmüştür. Bu niteliği ile de toplumun ekonomik, sosyal, kültürel ve sağlık sorunları gibi pek çok idari faaliyet ile uğraşmaya başlamıştır.

İdare bu faaliyetleri sırasında bir çok idari işlem yapmakta, bu işlemleri yapabilmek için yönetmelik ve genelge gibi düzenleyici işlemlere ihtiyaç duymaktadır.

İdarenin önceden belirlenmiş usul kuralları uyarınca bu faaliyetlerini yürütmesi, vatandaşlar için bir güvence oluşturduğu kadar idarenin görmekle yükümlü bulunduğu kamu hizmetini de etkili ve verimli olarak yürütmesini sağlamış olmaktadır.

Bilindiği gibi, memurlar idarenin gördüğü kamu hizmetlerinin asli ve sürekli unsurları olup, onlar olmadan bu hizmet ve faaliyetlerin yürütülmesi düşünülemez. Ancak, idarenin sunduğu hizmet ve faaliyetlerin amacı da insandır. Böyle

⁷⁵ "Gizlilik" konusunda bkz. 25 Mayıs 1976 tarihli Federal Almanya İdari Usûl Kanunu md. 30, "Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası (1976)", (Çevirenler, Mehmet Semih GEMALMAZ - Osman DOĞRU), s.132; AKILLIOĞLU Tekin, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Edinme Hakkı", I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, II.Kitap Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990 Ankara, Ankara 1990, s.807-811; AKILLIOĞLU Tekin, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Edinme Hakkı", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), Y.4, S.1-3, 1983, s.3; DURAN Lütfi, "İdari Usûl İlkeleri ve Kapsadığı Konular", T.C.Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler, 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998, s.30; EKEN Musa, "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", s.26-39; ERYILMAZ Bilâl, Kamu Yönetimi, İzmir 1994, s.336; FINDIKLI Remzi, "Yönetimde Açıklık ve Açık Yönetim", Türk İdare Dergisi, Y.68, S.412, Eylül 1996, s.103; ÖZKAN Gürsel, İdari Usulün Düzenlenmesi İhtiyacı ve Genel İdari Usul İlkeleri, s.51-73; TOPRAK Zerrin Karaman, "Kamu Yönetiminde Gizlilik Faktörünün Çevre Korumacı Politikalara Etkisi", Türk İdare Dergisi, Y.68, S.412, Eylül 1996, s.111; RIVERO Jean, Droit Administratif, age., s.125-127.

olunca, idarenin tesis ettiği işlemleri oluşturan bireylerin, bu işlemlerin konusu bireylere, kamu gücü imtiyazı nedeniyle zarar vermeleri, hizmeti gereği gibi yürütmemeleri söz konusu olmaktadır.

Korumasız durumda bulunan hizmetin sunulduğu bireyin sorumluluğu ve bu sorumluluğun yaptırımı kişisel iken, kamu gücü imtiyazı bulunan memurların da, sorumluluğunun açık bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir⁷⁶.

İdari usulün yasal olarak düzenlenmesi çerçevesinde, işlem oluşturma sürecinin yönetimini yapacak görevlilerin her kamu idaresi tarafından tespit edilerek, bu görevlilerin kamu gücünün kullanılmasında yetkili kılınmaları sağlanmalıdır. Böylece, hem işlem üretme süreci teknik bilgi ve deneyim sahibi kişilerce işletileceğinden, kamu hizmetinin aksatılmadan yürütülmesi sağlanacak, hem de insan haklarının korunması bakımından tarafsızlık sağlanabilecektir. Ayrıca bu görevlilerin, sorumluluğunun da tespit edilerek, hem idari usulün işlemesi hem de idari yargı kararlarının uygulanmasında görevi ihmal edenlerin yaptırımı tabi tutulmaları kolaylaşacaktır.

4. İdarenin Denetimi

İdarenin belli usul kurallarına bağlanmasının temel amaçlarından biri de, idareyi daha iyi denetim altına alma arzusundan kaynaklanmaktadır⁷⁷.

Demokrasilerin temeli halkın kendi kendini yönetmesine dayanmaktadır. Doğrudan yönetimde rol almak mümkün olmadığından, bu, temsilciler aracılığıyla yürütülmektedir. Temsilciler üzerindeki denetim mekanizması ise seçimle gerçekleştirilmektedir. Bireyler, seçtikleri temsilcileri yine seçimler aracılığıyla denetlemekte ve tekrar seçmemek gibi bir yaptırımı tabi tutmaktadırlar. Bilindiği gibi, kamu yönetimi, önemli kamusal kararları alarak uygulamak ve hatta düzenleyici işlem yapmak gibi temel fonksiyonlar üstlenmiştir. Buna karşılık doğrudan halka yönelik bir sorumluluk taşımamaktadır.

İdare ile bireyler arasındaki uyumsuzlukların çözümünde ve kamu görevlilerinin bireyler karşısındaki sorumluluklarının tespitinde temel rolü yargı denetimi oynamaktadır. Ancak, yargı denetimi çok yavaş işlemekte, pahalı ve uzun bir prosedür gerektirmektedir. Bu bakımdan idarenin tek taraflı karar alma, eylem ve işlem yapma gücünün aşırı kullanımının önlenmesinde mevcut denetim mekanizmalarının yanında, açıklık ve bilgi edinme hakkını da kapsamında bulunduran "İdari Usul"ün yasal olarak düzenlenmesinin önemli bir yer tuttuğu tartışmasızdır.

Türk kamu yönetiminin mevcut işleyişinde, idare ilgililerle ancak idari karar alındıktan ve bundan dolayı ilgililerle idare arasında bir yargısal uyumsuzluk or-

⁷⁶ Örneğin, İspanyol İdari Usul Kanunu, 135. ve 137. maddeleri arasında, idari usulü yöneten idari makamdaki görevlinin sorumluluğunu düzenlemiştir. Ayrıca, İtalyan Usul Kanunu da, "usulün sorumlusu" başlığı altında 4. ve 6. maddeleri arasında, her kamu idaresince organize birimlerin kurularak görevlendirilecekler tarafından işlem üretme sürecinin işletilmesini hükme bağlamıştır.

⁷⁷ İdarenin, yargı dışı denetim usulleri ile yapılan denetimindeki yetersizlikler için bkz. ÖZKAN Gürsel, Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi, Ankara 1995, s.33-48; "İdari denetimde, idarenin kendi kendisini denetlemesi, idare edenlerin karar alma yetkilerini kullanmalarından ibaret olduğundan, idarenin hukuka saygı yerine tek taraflı düşüncelerle hareket etmesi söz konusu olmaktadır. Siyasal denetimde ise, idarenin denetimi dolaylı olarak yapılmaktadır. Kamuoyu aracılığıyla yapılan denetimde, kamuoyunun oluşumunu sağlayan kitle iletişim vasıtaları (medya) genellikle objektif değerlendirmelerden ziyade, şahsi yaklaşımlarla ve olayların ayrıntılarına inmeden subjektif bir denetim gerçekleştirilmektedir". ÖZKAN, Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi, s.47-48

taya çıktıktan sonra yüz yüze gelebilmektedir⁷⁸. Bunun anlamı, idare hukukunun ilgililere açık bir biçimde uygulanması sürecinin yargıda başlayıp yargıda bitmesidir. Türk kamu yönetiminin bireylere ilişkin tavrı " *biz idare olarak sorunu böyle çözümledik, siz farklı görüştayseniz yargıya gidebilirsiniz*" şeklindedir. Oysa idare ile ilgili bireyin ya da bireylerin iş birliği ile idari sorunların çözümü ve idari kararların böyle bir yöntemle alınması sağlanabilse idare alanında hukuki uyumsuzluklar en aza indirgenebilecektir.

Hatta yargısal denetimin idari işlemin yapılmasından sonra işletilebilir olması, idare makamlarının hukuka aykırı davranışlarını özendirici bir rol bile oynamaktadır.

Bu nedenle, hukuka bağlı devlet ilkesinin tam anlamı ile gerçekleştirilmesi⁷⁹ ve yargısal denetimin a posteriori niteliğinden kaynaklanan sakıncaların önlenmesi için idari işlemlerin yapılması aşamasında hukuka uygunluğu sağlayıcı bir mekanizma olan idari usulün yasal olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

İdareyi denetleme arzusunun temelinde, yönetimden korkma ve kuşkulama yatmaktadır. Bu korku ve kuşku, idarenin elindeki gücünü aşırı bir şekilde kullanabileceği inancının ürünüdür. Vatandaşların yönetimi ve yöneticileri kontrol edecek kadar yeterli bilgilere sahip olması, şüphesiz söz konusu endişenin önüne geçecektir. Bilgi ve belgelerin açıklanması, idarenin gücünü kötüye kullanmasını önlemekte ve keyfi davranış risklerini ortadan kaldırmaktadır.

Ayrıca, temel bir hak olarak görülen, "yönetimi yargılama hakkı"nın kullanılabilmesi için, idari kararların ve faaliyetlerin gerçek yapısının açıklıkla tanınması gerekmektedir. Ancak bilinen kararlar değerlendirilebilir, eleştirilebilir ve hatta düzeltilmesine katkıda bulunulabilir.

5. Yönetime Katılmanın Sağlanması

Halkın yönetime katılması denince günlük kullanımda hep vatandaşların siyasal haklarını kullanması, bu hakları gerektiğinde yönetime karşı öne sürülmesi ve yönetimi bu konularda etkilemesi anlaşılmaktadır. Halbuki kamu hizmetinden yararlananların yönetime katılmaları her zaman siyasal temsil mekanizmalarıyla

⁷⁸ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. ÖZKAN Gürsel, İdari Rejim Olarak Örnek Aldığımız Fransa'da, İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Düzenlemeler, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Cilt 2, Sayı:1-2, 1998, s.281-290

⁷⁹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. AZRAK A. Ülkü, "İdari Usul ve Yasalaştırılması", I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, II. Kitap Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990 Ankara, Ankara 1990, s.823; AZRAK A. Ülkü, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", İHFM., C.XXXIII, S.1-2, İstanbul 1967, s.72; AZRAK A. Ülkü, "İdari Usulün Kodifikasyonuna İlişkin Sorunlar", T.C.Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998, s.88; DOĞAN İlyas, "Yönetilenlere Katılım Yollarının Kısıtlanması Güçlü Devlet Anlamına Gelir mi?", T.C.Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998, s.132; HONDU Selçuk, "İdari Yargılama Usulü Kanununda Yer Alan İdari Usuller ve Uygulaması", T.C.Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998, s.260-262; ODYAKMAZ Zehra, "Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:1, Sayı:2, Ankara 1997, s.1-16; ÖZAY İl Han, "Demokratik Yönetim ve Yönetimde Demokrasi", T.C.Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998, s.275-279; ÖZKAN Gürsel, Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi, Ankara 1995, s.5-32; ÖZKAN Gürsel, İdari Usulün Düzenlenmesi İhtiyacı ve Genel İdari Usul İlkeleri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, S.Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya 1998, s.110-119; YET Orhun, "Yargı Kararlarının Uygulanması", T.C.Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998, s.254-259.

olmaz. Hatta bazen siyasal temsil mekanizmalarının yetersiz kalması "siyaset dışı katılım mekanizmalarının üretilmesini gerektirmiş"tir. Yönetime katılma "ne sadece seçimlere katılmak ne de oy vermektir. Önemli olan karar verme sürecine doğrudan ve sürekli etkide bulunmaktır".

Gerçek demokrasi, halkın kamusal işlerin yönetimine ve milli politikanın belirlenmesine katılımının olduğu bir rejimdir. Demokrasi, sadece siyasal katılmayı ifade etmemekte, bireylerin veya grupların kamu yönetiminin kararlarına da katılmasını gerektirmektedir. Bireylerin isteğinin doğrudan doğruya karar alma sürecine girmesi ve idari eylem ve işlemleri etkilemesi, katılmanın vazgeçilmez şartı niteliğindedir⁸⁰. Bu bakımdan "idari usul"ün temel amaçlarından bir diğerini de, yönetime katılma oluşturmaktadır.

Katılma, ortaya atılan çözüm önerisine "evet" veya "hayır" demek olmayıp, idarenin herhangi bir konuda yapmak istediği çalışma ile ilgili verdiği bilgilerin halk tarafından değerlendirilmesi sonucunda oluşan görüşlerin yönetime iletilmesidir. Böylece, siyasi demokrasinin yanında, idari demokrasinin de gerçekleştirilmesi ile devletin bürokratik mantığı kırılabilir.

Vatandaşların tümünün idari karar alma sürecine katılması ya da başka bir ifadeyle, idari kararların hazırlık aşamasında herkese tek tek danışılması mümkün bulunmamaktadır. Dolayısıyla idarenin, karardan etkilenmeleri muhtemel kişilerin ya da grup ve örgütlerin temsilcilerine müracaat ederek, konu hakkında görüş ve düşüncelerini alması gerekmektedir. Bilindiği gibi, bazen yönetim, muhtemel sonuçlarını test etmeden kararlar almaktadır. Aldığı kararlar toplumda önemli tepkilere yol açarsa, idarenin bunu engellemek için geri adım attığına da rastlanılmaktadır. Bireylere danışarak onların kararlara katılmasını sağlama, yönetimin güç durumlarına düşmesini önleyici yöntemler arasında bulunmaktadır. Katılma, idari kararın uygulanmasından sonra ortaya çıkabilecek olumsuz tavırların ve sürtüşmelerin önceden tesbit edilip önlenmesi bakımından da idarenin çıkarına hiz-met etmektedir⁸¹.

Yönetimin bireylerce denetlenmesi ve yönetime katılma gibi demokratik değerlerin yanında, idari usulün belli demokratik kurallara bağlanması gereğini vurgulayan bir başka değer de uzlaşma (konsensus) dır. İdari usulün belli kurallara bağlanması, idarenin faaliyetlerini yürütürken vatandaşın çıkarlarını da göz önüne almasını sağlamaktadır⁸². Böylece birey ile devlet arasındaki mesafe ortadan kalkmakta ve ortak bir noktada buluşmak suretiyle uzlaşma gerçekleşmiş olmaktadır.

Siyasal iktidarın karar alma süresince baskı ve çıkar gruplarından etkilen-diği gibi, kamu yönetimi de işlemleri yaparken çeşitli baskılar ve bireysel etkileme teşebbüsleriyle karşı karşıya kalmaktadır. Bu tür etkilemeler, açıklığın benimsen-mesi ile ortaya çıkacak genel etkilenmelerden daha tehlikelidir. Açık bir sistemde, kamu yönetimi toplumun çıkarları dahilinde faaliyette bulunmakta ve farklı çıkar-ların birbirini bertaraf etme ve ezmelerine imkan tanımamaktadır⁸³.

⁸⁰ ÖZAY, Günışığında Yönetim, s.9

⁸¹ EROĞLU Cem, Devlet Yönetimine Katılma Hakkı, Ankara 1991, s.145

⁸² "Örgütsel çalışmayı dağınıklıktan, örgüt amaçlarının gerçekleştirilmesinde 'rastlantı' olmaktan kurtaran ve bu açıdan bakıldığında her türlü örgütlenme çabasının temel başarı şartını oluşturan en önemli unsur, örgütün kendisiyle örgütün yöneldiği amaçlar arasında sağlam bağların kurulması, yani örgüt düzeyinde araç amaç uyumunun sağlanması ve sürdürülmesidir. Örgüt yapısıyla örgüt amaçlarının tartışmasız bir açıklıkla şekillendirilmesi, örgütsel başarının vazgeçilmez ön-şartı olarak öncelikle karşımıza çıkmaktadır". FİŞEK Kurthan, Yönetime Katılma, Ankara 1977, s.33

⁸³ GÜRAN Sait, Yönetimde Açıklık, İHİD, Sarıcaya Armağan, Yıl:3, Sayı:1-3, 1982, s.105

Bilindiği gibi, yönetimin gizlilik ilkesini kabul ettiği sistemlerde, bazı çıkar grupları güçleri oranında idarenin elindeki bilgilere ulaşabilmekte ve kararları etkileyebilmektedir. Oysa açıklık uygulamalarıyla, sosyal gruplar arasındaki çatışmalar, yerini farklı çıkarların temsiline ve katılımına dayalı bir uzlaşmaya bırakmaktadır.

Yönetime katılma yöntemi ile vatandaşlar kararları resmen kendileri almaktadırlar. Daha çok, yönetimin alacağı kararları etkilemekte ve yönetime bir tür danışmanlık yapılmaktadır.

Bilindiği gibi "klasik" idare hukuku anlayışı, "tek yanlılığı" sadece işlemin hukuki etkilerini göstermede ilgilinin rızasına bağlı olmama anlamında değil, işlem sürecine ya da usule egemen temel durum olarak ele almakta ve ilgililerin katılımını söz konusu etmeksizin onları "mutlak itaat" durumunda "pasif" özne olarak kabul etmektedir.⁸⁴

İdari usul uygulamasında da, idari işlemin tek yanlılığı esastır. Ancak, bu tek yanlılık, sadece işlemin etkilerini göstermede ilgilinin rızası olmama anlamındadır. Buna karşılık ilgililer idari işlemin yapılmasına katılmakta "maddi gerçeğin" bulunması için kendilerine düşen çabayı göstermektedirler.

Açıklık politikaları, kamuoyunda devlete karşı olan kuşkuyu ve devlet-halk çatışmasını önleyerek, zorba bir yönetim anlayışı yerine, diyaloga önem veren, uzlaşmacı bir yönetime ulaşmayı sağlayacaktır.

6. İdari Yargının Yükünü Azaltmak ve İsabetli Karar Vermesinin Sağlanması

Bilindiği gibi, yargı denetimi sonradan (a posteriori) yapılan bir denetim niteliği taşımaktadır. İdari usulün ise bir ön denetim (controle préalable) olduğu konusunda kuşku bulunmamaktadır.

İdari usul ön denetim olması nedeniyle önleyici bir niteliğe sahiptir. Sonradan yapılan denetim olan yargı denetimi bastırıcı veya giderici bir nitelik göstermektedir. Dolayısıyla, önleyici denetime önem verilmesi diğer bir ifadeyle, idari usulün pozitif hukukta yer almasının sağlanması yargı denetimini yapmakta bulunan "idari yargı"nın yükünü azaltacaktır.⁸⁵ Diğer yandan, idari usul ile ön denetim sağlanırken "yerindelik denetimi"de yapılmış olacaktır.

İdari usul ile idari işlemin hazırlanması ve kesinleşmesi aşamalarında idare ile birey arasında doğacak uyumsuzlıklarda büyük ölçüde idari yargıya başvurma lüzumu kalmadan karşılıklı anlaşma ile çözüme varılabilecektir.

İdarenin aldığı karar bir hukuki uyumsuzlığa yol açtığı takdirde yargının önüne idare tarafından yeterince araştırma yapılarak olgunlaştırılmış bir dosya getirilebilecek, bu sayede hem yargının işi kolaylaştırılmış olacak, hem de yargı kararlarında isabetlilik oranı artacaktır. İlgili, idarenin karar alma sürecine katılarak yapılan işleri izleyebileceği için tatmin olacaktır. Dolayısıyla dava yoluna başvurmadan kaçınılacaktır. Bu ise yargının yükünü önemli ölçüde azaltılabilecektir.

İdarenin yanlış yapması ihtimalini azaltacak ve ayrıca ona yanlışlarını düzeltme şansını tanıyacak bir sistemin kabul edilmiş olmaması, idarenin yanlışlarını

⁸⁴ AKILLIOĞLU, s.50

⁸⁵ "İdari Usul Yasası'nın amacı; bir yandan idareyi hukuka uygun işlemler yapmaya zorlamak; bir yandan da menfaati ihlal edilenleri yargıya başvurmadan önce idari itiraz yollarına yönelterek uyumsuzluğu idare içinde çözmektir". ALAN Nuri, İdari Yargının Dünü, Bugünü, Sorunlar ve Çözümleri, Yeni Türkiye Dergisi, Yargı Reformu Özel Sayısı, Yıl: 2, Sayı: 10, Temmuz-Ağustos 1996, s.729

düzeltilme işini yargıya bırakmaktadır. Bu ise idari yargı organlarını olağanüstü bir yük altına sokmaktadır⁸⁶.

7. İdari Yargı Kararlarının Uygulanmasının Sağlanması

Yürürlükteki mevzuat ve yargısal içtihatlar uyarınca, yargı kararlarının yerine getirilmesinden doğan sorumluluk, idarenin ve kamu görevlilerinin hukuki, cezai ve idari sorumluluğu olarak düzenlemiştir. Ancak kamu görevlilerinin suç niteliğindeki eylemleri arasında, mahkeme kararlarına uyulmaması özel bir yer tutmaktadır.

Yargı kararının uygulanmamasından veya geç uygulanmasından zarar gören kişi, dilerse kamu görevlisini, dilerse yalnız idareyi, dilerse de her ikisini dava edebilmektedir. Dolayısıyla, kişisel kusur karinesi idarenin sorumluluktan kurtulmasına yetmemektedir. Kararın uygulanmaması veya geç uygulanması kamu görevlisinin kişisel kusurundan ileri gelse dahi, idare sorumlu tutulabilmektedir.

Mahkeme kararlarını uygulama veya uygulatma görevi idari otoritelere ait bulunmaktadır. İdarenin temsili veya yönetimi hangi görevliye ait ise, kararı onun uygulaması veya uygulatması gerekmektedir. Bu nedenle, kararın uygulanmamasından doğan kişisel sorumluluk, kural olarak, ilgili idarenin başındaki yöneticilere yani idari otoritelere aittir.

Kamu görevlerinin anayasa ve kanunlar çerçevesinde yürütülmesi esas olduğundan, idari yargı yerlerince verilen kararların uygulanması, kamu görevi niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla, anayasa ve kanun ile yargı kararlarına uyulmasının kural olarak düzenlenmiş olması karşısında, kamu görevlisinin bu kurala uymaması, kanun dışına çıkmış olduğunu ve kişisel kusur işlediğini göstermektedir.

İdari usulde, yargı kararlarının uygulanması açık bir biçimde düzenlenerek, bu konudaki aksaklıklarda çözüme kavuşturulabilecektir.

VI. SONUÇ

Günümüzde, kamu yönetiminde karşılaşılan yolsuzluklar, kayırmalar, hizmetin etkili ve verimli yürütülmemesi, idari otoritenin bireylere bir baskı aracı olarak kullanılması gibi nedenler, idarenin klasik mekanizmalar dışında daha etkili bir şekilde denetlenmesini gerekli kılmaktadır. Bu amaçla, dünyanın bir çok gelişmiş demokratik ülkesinde, bu konuda yasal düzenlemeler yapılmış, bu düzenlemeler idarenin faaliyetlerinin açık ve aleni yapılması, isteyenlerin bu faaliyetler konusunda bilgilenmesi ve ilgililere bunun bir hak olarak tanınması gibi kurumlarla desteklenmiştir.

Avrupa Birliği Bakanlar Komitesi, 28 Eylül 1977 tarihli ve (77) 31 sayılı **"Bireyin İdarenin İşlemleri Karşısında Korunması"** başlığını taşıyan bir karar alması ve dinlenilme hakkı⁸⁷, bilgi kaynaklarından yararlanma hakkı⁸⁸, hukuki yardım

⁸⁶ İdari usulün kanun olarak düzenlenmiş olması durumunda, İdari Yargılama Usulü Kanununda düzenlenen idari başvuru kurumu, idarenin ön yargılı olarak kendisinin hata yapmayacağı varsayımından hareket etmesi mümkün olmayacağından, bugün idari mahkemelerin çalışma gücünü çok aşmış olan idari davaların en az %25-50 civarında azalacağı kesindir. (HONDU Selçuk, İdari Yargılama Usulü Kanununda Yeralan İdari Usuller ve Uygulaması, T.C.Başbakanlık, İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Bildiriler, 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998, s. 262)

⁸⁷ "Dinlenilme hakkı" (Le droit d'être entendu) ve katılanların dinlenmesi konusunda bkz. 25 Mayıs 1976 tarihli Federal Almanya İdari Usul Kanunu md.28, md.66, "Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası (1976)" (Çevirenler Mehmet Semih GEMALMAZ - Osman DOĞRU); s.131; İspanya Kamu İdarelerinin Hukukî Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında 26 Kasım 1992 tarih ve 30/1992 sayılı Kanun (LEGALES Textos, Regimen Juridico De Las Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Común, Madrid 1996).

ve temsil⁸⁹, idari işlemlerin gerekçeli⁹⁰ olması ve işleme karşı başvuru yollarının⁹¹ belirtilmesi gibi beş temel ilke tesbit ederek bu ilkelere üye ülkelerin yararlan-ması tavsiyesinde bulunmuştur.

md.81; Amerika Birleşik Devletleri 11 Haziran 1996 tarihli İdari Usul Kanunu (Administrative Procedure Act), md.555; İtalya 7 Ağustos 1990 tarih ve 241 sayılı İdari Usul ve Belgelere Giriş Hakkı ile ilgili Yeni Kurallar Hakkında Kanun (Procedimento Amministrativo e Diritto di Accesso ai Documenti), md.11; AKILLIOĞLU Tekin, "Bireyin Yönetmelik İşlemleri Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", Amme İdaresi Dergisi, C.14, S.3, Eylül 1981, s.40-48; AZRAK A. Ülkü, "İdari Usulün Kodifikasyonuna İlişkin Sorunlar", T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Bildiriler 17-18 Ocak 1998, Ankara 1998, s.89; AZRAK A. Ülkü, "İdari Usul ve Yasalaştırılması", s.825; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Kararı, "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar" (Çeviren İhsan KUNTBAŞ): s.8; 20 Aralık 1968 tarihli İsviçre Federal İdari Usul Kanunu (Loi Federale sur La Procedure Administrative), md.29,30,31; AKYILMAZ Bahtiyar, "Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun", T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Bildiriler 17-18 Ocak 1998, Ankara 1998, s.48-49; DURAN Lütfi, "İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular", T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Bildiriler 17-18 Ocak 1998, Ankara 1998, s.31; KIRATLI Metin, "İsviçre'de İdari Usul Kodifikasyonu", Amme İdaresi Dergisi, C.6, S.2, Haziran 1973, s.54-55; ÖZKAN Gürsel, "İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri", s.59-60.

⁸⁸ "Bilgi Edinme Hakkı" konusunda bkz. ABD. Administrative Procedure Act, md.552; AKILLIOĞLU Tekin, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi II.Kitap Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990 Ankara, s.805 vd.; AKILLIOĞLU Tekin, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), s.11; AKILLIOĞLU Tekin, "Bireyin Yönetmelik İşlemleri Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", s.48-50; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Kararı ilke II,"İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar" (Çeviren İhsan KUNTBAŞ): s.9-10; DURAN Lütfi, "İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular", s.28-32; ÖZKAN Gürsel, "İdari Usulün Düzenlenmesi İhtiyacı ve Genel İdari Usul İlkeleri", s.81-86,169,173-175,198-200,220-222; ÖZKAN Gürsel, "İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken İdari Usul İlkeleri", s.60-62; YILDIRIM Ramazan, "İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü", T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Bildiriler 17-18 Ocak 1998, Ankara 1998, s.227-238; YOUNG John Hardin, "Administrative Procedure Act of U.S.A.", T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Bildiriler 17-18 Ocak 1998, Ankara 1998, s.19-22, Bildirinin Türkçesi s.22-25.

⁸⁹ AKILLIOĞLU Tekin, Yönetimde Açıklık, Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı (Bildiri), I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Kamu Yönetimi, İkinci Kitap, 1-4 Mayıs 1990, s.807

⁹⁰ Hukukî yardım ve temsil konusunda bkz. Avusturya Genel İdari Usul Kanunu md.61; İspanya Kamu İdarelerinin Hukukî Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun, md.32; AKILLIOĞLU Tekin, "Bireyin Yönetmelik İşlemleri Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", s.50-51; "İdarenin İşlemleri Konusunda Bireyin Korunması Hakkında Karar" (Çeviren İhsan KUNTBAŞ): s.12, ilke III; İsviçre Federal İdari Usul Kanunu md.11; ÖZKAN Gürsel, "İdari Usulün Düzenlenmesi İhtiyacı ve Genel İdari Usul İlkeleri", s.222-223; ÖZKAN Gürsel, "İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri", s.62.

⁹¹ "Gerekçe" ilkesi için bkz. Avusturya Genel İdari Usul Kanunu, md.58,60; Avustralya Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu, md.26; Federal Almanya İdari Usul Kanunu, md.39; İspanya Kamu İdarelerinin Hukukî Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun, md.54,89,138; Avusturya İdari Usul Kanunu md.58-60; AKILLIOĞLU Tekin, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi II.Kitap Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990 Ankara, s.816-817; AKILLIOĞLU Tekin, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), s. 1-12; AKILLIOĞLU Tekin, "Bireyin Yönetmelik İşlemleri Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", s.51-53; AKILLIOĞLU Tekin, "Yönetmelik İşlemlerinde Gerekçe İlkesi", Amme İdaresi Dergisi, C.15, S.2, 1982, s.7-19; AZRAK A. Ülkü, "İdari Usul ve Yasalaştırılması", s.830-831; AZRAK A. Ülkü, Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi, s.217-221; BOUSQUET Jean-Jacques, "La Procedure Non-Contentieuse En Droit Administratif Français", s.95,97 vd.,100,101 vd.; "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar" (Çeviren

Şekil ve usul kurallarının toplu olarak düzenlenmesinde bir çok ülkede sadece genel kuralların konmasıyla yetinilmiş ve birbirinden konu, muhteva ve yapı itibarıyla çok farklı kamu hizmet ve faaliyetlerinin özellikleri göz önünde tutularak, bunların şekil ve usullerine ilişkin ayrıntıların düzenlenmesinin özel idare kanunlarına bırakılması yoluna gidilmiştir.

İdarenin meşruiyetini sürdürmesi bireylere daha fazla adalet vermesinden geçmektedir. İdari faaliyetlerin, doğru sonuçlara ulaşabildiği, doğru sonucu aradığı, hakkaniyetli bir süreçte hazırlandığı ve uygulandığı takdirde, idarede adalet gerçekleşmiş olacaktır. İdarede adaletin gerçekleşmesi, idarede egemen olan bürokratik geleneğin kırılması, gizliliğin ve idarede kapalılığın "açık yönetim"e dönüşmesi, bilgi edinmenin bir "hak" olarak tanınması ve işlem üretme sürecine ilgililerin katılımının sağlanması suretiyle mümkün olabilecektir.

Hukuk devletinde bireylerin hukuk güvenliği içinde bulunmaları esastır. İnsan hak ve hürriyetlerinin temel ilkelerinden biri olan eşitlik ilkesi uyarınca, idarenin, idari usulde bireylere farklı muamelede bulunması önlenerek, böylece hukuk güvenliği sağlanacaktır.

Birey, idarenin, işlemlerinde izleyeceği usulü önceden bilecek ve kendisi hakkında tesis edilecek işleme konu bilgi ve belgelere kolaylıkla ulaşacaktır. Dolayısıyla kendisini güvencede görecektir. Bu, idarede istikrarın ve hukuka bağlılığın da gerçek teminatı olacaktır.

Birey bilecektir ki, kendisi hakkında hak ve çıkarlarını etkileyen idari bir karar bilgisi olmadan alınamayacaktır. İdari Usul Kanunu, sadece kararın alınması sırasında bireyin bilgi sahibi olmasını değil, aynı zamanda hakkında alınacak karara karşı her türlü bilgi ve belge ile kararın hatalı olmaması için yapılacak araştırmada gerekirse dinlenilme hakkını da kullanmak suretiyle idareyi etkileyebilecektir.

İhsan KUNTBAŞ, ilke IV, s.10-11; DURAN Lütfi, "İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular", s.31; KABOĞLU İbrahim Ö., "Avrupa Topluluğu ve İdari Yargı Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Jürisprudansı ve İdari Kararların Gerekçeli Olma Zorunluluğu", I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Birinci Kitap İdari Yargı, 1-4 Mayıs 1990 Ankara, s.309 vd; KANLIGÖZ Cihan, "İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim", s.179-182; ÖZKAN Gürsel, "İdari Usulün Düzenlenmesi İhtiyacı ve Genel İdari Usul İlkeleri", s.176,224-228; ÖZKAN Gürsel, "İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri", s.63-64; SELÇUK Sami, "Yönetimde Yasallık İlkesi ve Bunun Sağlanması", Danıştay Dergisi, Y.9, S.32-33, 1979, s.60-61; SEZGİNER Murat, "Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü", T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, s.216-224.

⁹¹ "Başvuru Yollarının Belirtilmesi" konusunda bkz. Avusturya Genel İdari Usul Kanunu, md.57,58,61,63-67; Avustralya Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu, md.54-58; Federal Almanya İdari Usul Kanunu, md.70; İsviçre Federal İdari Usul Kanunu, md.44-62; Avusturya Genel İdari Usul Kanunu, md.58/1; "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar" (Çeviren İhsan KUNTBAŞ); agm., s.11, ilke V; FROMONT Michel (Çeviri Celâl Erkut), "Avrupa Topluluğuna Üye Devletlerde İdari Kararlar Karşısında Bireylerin Geçici Olarak Korunması Sorunu", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), Y.7, S.1-3, 1986, s.37-48; AKILLIOĞLU Tekin, "Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", agm.,s.53-54; GOFFAUX Patrick, "La Transparence Administrative et Motivation Formelle des Actes Administratifs en Belgique", agm.,s.157,162,173,177,188-189,193; ÖZKAN Gürsel, "İdari Usulün Düzenlenmesi İhtiyacı ve Genel İdari Usul İlkeleri", agt., s.228-229; ÖZKAN Gürsel, "İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri", agm., s.65; SEZGİNER Murat, "Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü", agm., s.224-226; YILDIRIM Turhan, "İdari Usul Yasası Kapsamında İdareye Başvuru", T.C.Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998, s.251-253

Alınan kararın hatalı olduğunu düşünmesi halinde, birey üst makamlar nezdinde kararın düzeltilebilmesi imkanına kavuşacaktır.

Başvuru biçimleri ve bu başvurulara nasıl karşılık verileceği, savsama halinde bireyin yönetime karşı sahip olacağı zorlama araçları açıkça belirleneceğinden, bürokrasiden kaynaklanabilecek aksamalar en aza indirilebilecektir

Kamu hizmetinden yararlananların, idari faaliyete aktif olarak katılmak, görüş beyan etmek ve yönetimi bazı hususlarda aydınlatmak suretiyle ona yardımcı olmak, hak ve menfaatlerini savunabilmek, hareketinin hesabını veren bir idare özelemleri de idari usulün düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. Zira bürokrasinin kapılarını açmak; idareyi "gün ışığında yönetim"e dönüştürmek; insanların ödedikleri vergilerin nereye gittiğini, yönetimin kapalı kapılarının ardında nelerin olduğunu, kendilerini ilgilendiren bireysel kararların nasıl alındığını bilmeleri de ancak bu sayede mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

- AKILLIOĞLU, Tekin: "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), Yıl 4, Sayı 1-3, 1983
- AKILLIOĞLU, Tekin: "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, II.Kitap Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990 Ankara, Ankara 1990
- AKILLIOĞLU, Tekin: "Yönetimsel İşlemlerde Gerekçe İkesi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 15, Sayı 2, 1982
- AKILLIOĞLU, Tekin: "Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 14, Sayı 3, Eylül 1981
- AKILLIOĞLU, Tekin: "İnsan Hakları ve Yönetimsel Yargı Yöntemimiz", II.Ulusal İdare Hukuku Kongresi Bildiri Özetleri 10-14 Mayıs 1993 Ankara, Ankara 1993
- AKYILMAZ, Bahtiyar: "Yeni Bir İdarî Usûl Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukukî Rejimi ve Genel İdarî Usûl Hakkında Kanun", T.C. Başbakanlık İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998
- ALAN, N Nuri İdarî Yargının Dünü, Bugünü, Sorunlar ve Çözümü, Yeni Türkiye Dergisi, Yargı Reformu Özel Sayısı, Yıl:2, Sayı:10, Temmuz-Ağustos 1996
- ALICA, Süheyla: "Çevre ve Katılım", T.C.Başbakanlık İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998
- ASLAN, Zehrettin: "İdarî Usûl Yasasına Örnek Olarak Rekabet Kurulu'nun Çalışma Yöntemleri", T.C.Başbakanlık İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998
- AYBAY Rona: Yasama Meclislerinin İçtüzükleri, Kanuni Esâsinin 100. Yılı Sempozyumu, Ankara 9-11 Nisan 1976
- AZRAK, A. Ülkü: Umumî İdarî Usûlün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İstanbul 1964
- AZRAK, A. Ülkü: "Umumî İdarî Usûl ve Kodifikasyonu Meselesi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt XXXIII, Sayı 1-2, İstanbul 1967
- AZRAK, A[li] Ülkü: "İdarî Usûl ve Yasalaştırılması", I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, II.Kitap Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990 Ankara, Ankara 1990
- AZRAK A[li] Ülkü: "İdarî Usûlün Kodifikasyonuna İlişkin Sorunlar", T.C. Başbakanlık İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998

- BAĞCI, İbrahim: "Hukuk Devletinde İyi İdare", T.C. Başbakanlık İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998
- BALTA, Tahsin Bekir: İdare Hukuku Ders Notları, (Tarihsiz Çoğaltıma), Ankara
- BALTA, Tahsin Bekir: İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1968/70
- BOZKURT, Ömer: "Avrupa Topluluklarında Yurttaşların Yönetime Katılması", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23, Sayı 2, Haziran 1990
- DİNÇER, Nabil: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması, Ankara 1974
- ERSOY, Turan:
- DURAN, Lütfi: İdarî Müracaatlar ve Bunların Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi, İHFM, Cilt: XII, 1946
- DOĞAN, İlyas: "Yönetilenlere Katılım Yollarının Kısıtlanması Güçlü Devlet Anlamına Gelir mi?", T.C. Başbakanlık İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998
- DURAN, Lütfi: "İdarî Usûl İlkeleri ve Kapsadığı Konular", T.C. Başbakanlık İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998
- EKEN, Musa: "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 27, Sayı 2, Haziran 1994
- EROĞUL, Cem: Devlet Yönetimine Katılma Hakkı, Ankara 1995
- ERYILMAZ, Bilâl: Kamu Yönetimi, İzmir 1994
- FINDIKLI, Remzi: "Yönetimde Açıklık ve Açık Yönetim", Türk İdare Dergisi, Yıl 68, Sayı 412, Eylül 1996
- FİŞEK, Kurthan: Yönetime Katılma, Ankara 1977
- FROMONT, Michel (Çeviri Celâl ERKUT): "Avrupa Topluluğu'na Üye Devletlerde İdarî Kararlar Karşısında Bireylerin Geçici Olarak Korunması Sorunu", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (IHID), Yıl 7, Sayı 1-3, 1986, s.37-71.
- GEMALMAZ, Mehmet Semih-Osman DOĞRU: "Federal Almanya Cumhuriyeti İdarî Usûl Yasası (1976)", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (IHID), Prof. Dr. Lütfi DURAN'a Armağan Özel Sayısı, Sayı 1-3, Yıl 9, 1988
- GOFFAUX, Patrick: "La Transparance Administrative et Motivation Formelle des Actes Administratifs en Belgique", T.C. Başbakanlık İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998.
- TARHANLI, İştari: "Amerikan İdarî Usûl Kanunu", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (IHID), Prof. Dr. Vakur Versan'a Armağan Özel Sayısı, Yıl 6, Sayı 1-3, Aralık 1985
- GÖZAYDIN, İştari: "Yönetimde Şeffaflık Üzerine Notlar", T.C. Başbakanlık İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler, 17 -18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref: Yönetim Hukuku, Gözden Geçirilmiş 10. Basım, Ankara 1997
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref: Yönetimsel Yargı, Gözden Geçirilmiş 11. Basım, Ankara 1997
- GÜRAN, Sait: "Yönetimde Açıklık", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (IHID), Prof. Dr. Ragıp Sarıca'ya Armağan, Yıl 3, Sayı 1 -3, 1982

- HONDU, Selçuk: "İdarî Yargılama Usûlü Kanununda Yeralan İdarî Usûller ve Uygulaması", T.C.Başbakanlık İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler, 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998
- "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar", (Çeviren İhsan KUNTBAŞ), Amme İdaresi Dergisi, Cilt 11, Sayı 4, Aralık 1978
- KABOĞLU, İbrahim: Ö: "Avrupa Topluluğu ve İdarî Yargı Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Jürisprüdansı ve İdarî Kararların Gerekçeli Olma Zorunluluğu", 1.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap İdarî Yargı, 1-4 Mayıs 1990 Ankara, Ankara 1991
- KANLIGÖZ, Cihan: "İdarî İşlemlerde Yazılı Bildirim", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XL, Sayı 1-4, 1988
- KIRATLI, Metin: "İsviçre'de İdarî Usûl Kodifikasyonu", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 6, Sayı 2, Haziran 1973
- KUNTER, Nurullah: Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul 1964
- MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim
KURULUŞ VE GÖREVLERİ: Kurulu Raporu, TODAİE Yayını, Ankara 1966
- ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt:1, İstanbul 1966
- ODYAKMAZ, Zehra: "Hazırlanmakta Olan İdarî Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:1, Sayı:2, Ankara 1997
- ÖRÜCÜ, Esin: "Avrupa Hukukunun Genel İlkeleri", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), Prof. Dr. Lütfi DURAN'a Armağan Özel Sayısı, Sayı 1-3, Yıl 9, 1988
- ÖZAY, İlhan: "Demokratik Yönetim ve Yönetimde Demokrasi", T.C.Başbakanlık İdarî Usûl Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998
- ÖZAY, İlhan: İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim, İstanbul 1996
- ÖZAY, İlhan: Devlet, İdarî Rejim ve Yargısal Korunma, İstanbul 1986
- ÖZKAN, Gürsel: "Hukuk Devleti-Hukukun Üstünlüğü Kavramı", Uzman Der, Yıl:1, Sayı:4, Ekim- Aralık 1998
- ÖZKAN, Gürsel: Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi, Ankara 1995
- ÖZKAN, Gürsel: "İdarî Usûl Kanununda Düzenlenmesi Gereken İdarî Usûl İlkeleri", T.C.Başbakanlık İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998
- ÖZKAN, Gürsel: İdarî Usûlün Düzenlenmesi İhtiyacı ve Genel İdarî Usûl İlkeleri, T.C. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, İdare Hukuku Bilim Dalı, [Basılmamış Doktora Tezi], Konya 1998
- ÖZKAN, Gürsel: İdarî Rejim Olarak Örnek Aldığımız Fransa'da, İdarî Usul ve Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Düzenlemeler, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Cilt:2, Sayı:1-2, 1998
- ÖZYÖRÜK, Mukbil: İdarenin Denetlenmesi, (Çoğaltma) Ankara, 1963
- RİVERO, Jean: Droit Administratif, Treizième édition, Paris 1990
- SARICA, Ragıp: İdarî Kaza, İstanbul 1949
- SELÇUK, Sami: "Yönetimde Yasallık İlkesi ve Bunun Sağlanması", Danıştay Dergisi, Yıl 9, Sayı 32-33, 1979

SEZGINER, Murat: "Usûl Kanunlarında İdari İşlemin Görünüşü", T.C. Başbakanlık İdari Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998

TOPRAK, Zerrin Karaman-Şermin AKAK: "Kamu Yönetiminde Gizlilik Faktörünün Çevre Korumacı Politikalara Etkisi", Türk İdare Dergisi, Yıl 68, Sayı 412, Eylül 1996, s. 111-130

TÜRK DİL KURUMU : Türkçe Sözlük, Cilt:1, İstanbul 1992

TÜRK DİL KURUMU : Türkçe Sözlük, Cilt:2, Ankara 1988

TÜRK HUKUK LUGATI : Başbakanlık Basımevi, Üçüncü Baskı, Ankara 1991

VELİDEDEOĞLU,Hıfzı Veldet : Türk Medeni Kanunu ve Borçlar Kanunu, Cilt.III, Terim ve Sözlükler Kılavuzu, Ankara 1975

YET, Orhun: "Yargı Kararlarının Uygulanması", T.C. Başbakanlık İdari Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998

YILDIRIM, Ramazan: "İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü", T.C. Başbakanlık İdari Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998

YABANCI İDARİ USUL KANUNLARI

- Almanya : 25 Mayıs 1976 Tarihli Federal İdari Usul Kanunu (Verwaltungsverfahrensgesetz)
- A.B.D : 11 Haziran 1996 Tarihli İdari Usul Kanunu (Administrative Procedure Act.)
- 14 Temmuz 1966 tarihli Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu(Freedom of Information Act-FOIA).
- 1976 Tarihli Gün Işığında Yönetim Kanunu (Governmentin the Sunshine Act.)
- Avusturya Genel İdari Usul Kanunu (Das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz-Verwaltungs-verfahren, Red LIST Walter, Wien 1995)
- Fransa : 17 Temmuz 1978 tarih ve 78-753 Sayılı İdari Belgeleri Öğrenme Hakkına İlişkin Kanun (La Liberte d'acces aut Documents Administratif)
- 6 Ocak 1978 tarih ve 78-17 Sayılı Bilgi İşlem, Fişler ve Özgürlükler Hakkında Kanun (Sur l'informatique et lesibertes)
- 28 Kasım 1983 tarih ve 83-1025 sayılı İdare ile Hizmetten Yararlananlar Arasındaki İlişkiler Hakkında Kanun (Relative a La Motivation des Actes Administratif)
- İtalya : 7 Ağustos 1990 tarih ve 241 sayılı İdari Usul ve Belgelere Giriş Hakkı ile İlgili Yeni Kurallar Hakkında Kanun (Procedimento Amministrativo e Dritto di Accesso ai Documenti)
- İsviçre : 20 Aralık 1968 tarihli Federal İdari Usul Kanunu (Loi Federale sur la Procedure Administrative)
- İspanya : Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında 26 Kasım 1992 tarih ve 30/1992 sayılı Kanun (LEGALES Textos, Regimen Juridico De Las Administraciones Publicas y del

Procedimento Administrativo Comun,
Madrid 1996)

- YILDIRIM, Turan: "İdarî Usûl Yasası Kapsamında İdareye Başvuru", T.C. Başbakanlık İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998
- YOUNG, John Hardin: "Administrative Procedure Act of U.S.A.", T.C. Başbakanlık İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Ankara 1998.