

İYİ YÖNETİM VE İNSAN HAKLARI İLİŞKİSİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

Analysis on the Relationship Between Good Administration and
Human Rights

Doç. Dr. Selman KARAKUL*

Geliş Tarihi: 09.11.2018 Yayına Kabul Tarihi: 30.11.2018

Öz

İnsan haklarının korunması ve iyi yönetim ilkeleri arasında bağlantı olduğu genel kabul görmektedir. Ancak iki kavram arasındaki ilişkinin teknik boyutları teori ve uygulamada henüz netlik kazanmamıştır. İyi yönetim ve insan hakları arasındaki karşılıklı ilişkiyi farklı yönleriyle değerlendirmeyi amaçlayan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, iyi yönetim ve insan hakları ilişkisinin genel çerçevesi; ikinci bölümde, iyi yönetim hakkı; son bölümde ise Türkiye’de yönetimin insan haklarına uygunluk denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu konularına yer verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: İyi Yönetim, İyi Yönetişim, İnsan Hakları, İyi Yönetim Hakkı, Kamu Denetçiliği Kurumu

Abstract

It is generally accepted that there is a linkage between the protection of human rights and the principles of good administration. However, technical aspects of this relationship are yet to be clarified in theory and practice. This paper aims at analysing the mutual relationship between good administration and human rights in its various aspects. The first part examines the general framework of the relationship between good administration and human rights; the second part explores the right to good administration; and the last part analyses the monitoring of respect for human rights by the administration in Turkey and the Turkish Ombudsman Institution.

Keywords: Good Administration, Good Governance, Human Rights, The Right to Good Administration, The Turkish Ombudsman Institution

* İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, skarakul@medipol.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-8947-6886

GİRİŞ

“İyi yönetim” ve “iyi yönetişim” kavramları başta kamu yönetimi olmak üzere, siyaset bilimi, işletme ve hukuk gibi farklı disiplinlerin inceleme alanına dâhil olup kamu, özel ve üçüncü sektör kuruluşlarının yönetimde uymaları gereken usul ve esasları yenilikçi ve dinamik bir yaklaşımla ortaya koymayı ve geliştirmeyi hedeflemektedir. İyi yönetim ve iyi yönetişim kavramları uygulamada çoğu zaman aynı anlamda ve birbirinin yerine kullanılmakla birlikte, “yönetişim”in “yönetim”den daha yeni bir konsept olarak gelişmeye başladığını, geleneksel dikey örgüt modelinin ötesinde, yönetim sürecine katılan tüm paydaşlar arasındaki etkileşimi ve yönlendirmeyi içeren bir usul ya da yöntem olduğunu belirtmek gerekir (Stoker, 1998: 17-19). Dünya Bankası’nın 1989 tarihinde yayımladığı “Sahra Altı Afrika: Krizden Sürdürülebilir Kalkınmaya” başlıklı raporuna kadar yalnızca kalkınma çevrelerinde nadiren kullanılan yönetişim terimi, Dünya Bankası tarafından ekonomik ve sosyal kaynakların kalkınma için verimli ve etkili kullanılması, ayrıca hükümet politikalarının tasarlanması ve uygulanması konusunda bir değerlendirme ölçütü olarak geliştirilmiştir (Karakul, 2015: 78-80). Günümüzde modern yönetim anlayışının ve dolayısıyla iyi yönetimin, yeni yönetişim yaklaşımından ayrı düşünülmesi mümkün olmadığından, özel bir kavramsal vurgulama yapılması gerekmedikçe veya hukuksal bir kullanım zorunluluğu bulunmadıkça, modern idare anlayışını ifade etmek için iki kavramdan birinin tercih edilmesi yanlış olmayacaktır.¹

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ile Avrupa Birliği’nin (AB) müşterek girişimi olan Yönetişim ve İdarenin Güçlendirilmesi İçin Destek Programı’nın (SIGMA) Kosova’da idari usulün değerlendirilmesi ve idari uygulamanın geliştirilmesine yönelik önerilerini içeren Ekim 2012

¹ Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu’nun (Venedik Komisyonu) “iyi yönetişim” ve “iyi yönetim” kavramları hakkındaki 9 Mart 2011 tarih ve CDL(2011)006 sayılı değerlendirmesinde “iyi yönetim” ilkesinin belirli *usûlî* haklara dayandığı ve ihlali halinde yargı organlarına başvurulabileceği, dolayısıyla hukuki bir kavram olan “iyi yönetim”in uluslararası ve ulusal hukuk belgelerinde düzenlendiği; buna karşılık “iyi yönetişim” kavramının daha ziyade hukukun dışında kalan bir konsept olduğu, Dünya Bankası tarafından geliştirildikten sonra bazı uluslararası aktör ve kuruluşlar tarafından kendi ihtiyaçları doğrultusunda uyarlandığı iddia edilmektedir (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2011: 4).

tarihli raporunda, iyi yönetimin dokuz unsuru üzerinde durulmaktadır (SIG-MA, 2012: 8).² Bunlardan ilki, güvenilirlik ve öngörülebilirliktir. Bu ilkeler doğrultusunda iyi yönetimin hukuk devleti ilkesine saygı göstererek hukuki belirliliği sağlaması gerekmektedir. İkincisi, açıklık ve şeffaflık olup idari kurumlar ancak hukuki sınırlar içinde, ulusal güvenlik ve üçüncü şahısların kişisel verilerinin korunması gibi meşru üstün çıkarların korunması amacıyla gizlilik kararı alabilecektir. Bu kapsamda idari kurumlardan, elektronik yollar gibi farklı mecralarla bilgiye erişimi kolaylaştırması beklenmektedir. Üçüncüsü, idari kurumlar görev, yetki ve sorumluluklarıyla ilgili iletişim kurarken, toplumun anlayabileceği şekilde basit ve açık bir dil kullanılmalı, bu konuda sorumlu kamu görevlilerini belirlemeli ve yurttaşlara karşı uygunsuz ve nezaketsiz davranışta bulunmamalıdır. Dördüncüsü, idari kararlardan etkilenen herkesin karar alma sürecine katılımı teşvik edilmelidir. Bu bağlamda özellikle olumsuz bir karar verilmeden önce ilgili taraflara veya yasal temsilcilerine görüşlerini sunma fırsatı tanınması önem taşımaktadır. Beşincisi, hesap verebilirlik olup idari kurumların faaliyetlerinin ve bu faaliyetlerin sonuçlarının, idare hukukunun temel ilkelerine uygunluk yönünden, diğer idari, bağımsız ve yasal kurumların yanı sıra yargısal denetime tabi olmasını ifade etmektedir. Altıncısı, idari kurumların kararlarının gerekçeli olması, kararlarda ilgili olay ve bulguların, uygulanan hukuk kurallarının ve bunların somut olaya nasıl tatbik edildiğinin gösterilmesi, ayrıca kararların ilgililere bildirilmesidir. Yedincisi, hesap verebilirliği ve denetimi mümkün kılmak için idari sürecin aşamaları ve usulüyle ilgili talep ve başvurular, bulgular ile diğer belgeler kayıt altına alınmalı, gerektiğinde bu dosyalara erişime izin verilmelidir. Sekizincisi, yurttaşların haklarını koruyabilmeleri için, idarenin eylem ve işlemlerinin ulaşılabilir ve kapsamlı bir yargısal denetim sistemine tabi olması gerekmektedir. Yargı organları idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunu denetleme ve uyumsuzluğu nihai çözüme bağlama yetkisine sahip olmalı, belli davalarda idarenin takdir yetkisini de denetleyebilmeli, ancak bunu yaparken idarenin yerine geçmemeye özen göstermelidir. Son olarak, iyi yönetim etkili ve yeterli olmalıdır. İdari kurumlar, kendilerine verilen görevleri yerine getirirken, ulaşmak istedikleri sonuçla orantılı olarak kamu kaynaklarını kullanmakta olup

² Yönetişim ve İdarenin Güçlendirilmesi İçin Destek Programı'nın, AB'ye aday ülkeler ve Avrupa Komşuluk Politikası kapsamındaki ülkeler için geliştirdiği diğer yönetim ilkeleri için bkz. <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm> (13.10.2018).

yurttaşlara ve iş dünyasına gereksiz yük ve masraf getirmemeye özen göstermelidir (SIGMA, 2012: 8-9).

İyi yönetim ilkelerinin tüm devletler ve hatta uluslararası örgütler yönünden geçerli kısa listesini ya da özünü belirlemek mümkün olmakla birlikte, uygulamada yönetim ölçeğine ve önceliklerine göre bazı unsurları birleştirmek veya bu unsurlara yenilerini eklemek tercih edilebilir. Örneğin; eşitlik, ölçülülük (ya da orantılılık) ve adil işlem yükümlülüğü gibi genel ilkeler ve insan haklarına saygı ilkesi, oldukça geniş bir kapsama sahip olan hukuka uygunluk ilkesi içinde değerlendirilebileceği gibi, söz konusu ilkeler ayrı birer yönetim ilkesi olarak da ele alınabilir (Diamandouros, 2007: 22-26). Diğer yandan günümüzde en yaygın ve karmaşık insan hakları sorunlarından biri olan ayrımcılığın önlenmesi ve eşitlik ilkesinin, ayrıca tarafsızlık ve dürüstlük ilkelerinin iyi yönetimin vazgeçilmez unsurları olarak vurgulanması gerekmektedir. Yukarıdaki açıklamalardan, iyi yönetim ilkelerinin muhatabının yalnızca kamu idareleri olmadığı, özel ve üçüncü sektör kuruluşlarının da kendi faaliyet alanlarına uyarlanabilecek yönetim unsurlarını tatbik etmeleri gerektiği anlaşılmaktadır. Diğer yandan iyi yönetim ilkelerinin gerçekleştirilmesinde tek başına idari kurumların çabası yeterli olmayıp yasama, yürütme ve yargı organlarının, kendi işlevlerini yerine getirirken iyi yönetim ilkelerini gözetmelerinin yanı sıra,³ idarenin iyi yönetim unsurlarını hayata geçirebilmesi için gereken yasal, idari ve mali düzenlemeleri yapmaları gerekmektedir. İyi yönetim ilkelerinden istifade etmesi amaçlanan bireylerin ve birey gruplarının da, hukuk kurallarına riayet etme ve idari sürece katılım gibi birtakım yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu bağlamda iyi yönetim ilkelerinin tüm toplum kesimlerinin çabasıyla gerçekleştirilmesi mümkün olan hedeflere işaret ettiği söylenebilir.

İyi yönetim ilkelerinin birçoğunun kapsamı salt yönetim tekniği ile sınırlı olmayıp insan hakları ile doğrudan veya dolaylı ilişkili olduğu kabul edilmektedir (Ponce, 2005: 576-587; Reichel, 2008: 245-255). İdari kararların öngörülebilir ve kazanılmış haklara saygılı olması; hukuk devleti ilkesinin gereklerinden olduğu gibi, adil yargılanma hakkı, özel ve aile yaşamına saygı hakkı ve mülkiyet hakkı gibi kişisel hak ve özgürlükleri etkileyen durumlarda, insan

³ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 5. maddesi uyarınca; yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışında tutulmuştur. Ancak söz konusu kurumların da kendi faaliyet alanlarına uygun iç denetim yollarıyla iyi yönetim ilkelerine uyumu gözetmeleri gerektiğine kuşku yoktur.

haklarıyla da ilgilidir. İyi yönetim ilkeleri arasında gösterilen bilgiye erişim hakkı ve kişisel verilerin korunması, kişinin temel haklarını etkileyen idari sürece katılımının sağlanması ve etkili yargı denetimi güvencesi aynı zamanda insan hakları kapsamına girmektedir. Diğer yandan *common law* sistemine sahip olan ülkelerde insan haklarını idare hukukunun kaynaklarından biri haline getiren *due process* ilkesi⁴ (Harlow, 2006: 204-207) ve Kıta Avrupası Hukuk Sistemine dâhil olan ülkelerde en temel hukuki ve idari denetim ölçütlerinden biri olarak kabul edilen hukuk devleti ilkesiyle yakından ilgili olması nedeniyle, “insan haklarının korunması” ya da “insan haklarına saygılı olmak”, başlı başına bağımsız bir iyi yönetim ilkesi olarak ele alınabilir. Aşağıda temel haklardan biri olarak incelenecek olan iyi yönetim hakkının ulusal ve uluslararası insan hakları normları arasında güvenceye alınmaya başlaması, iyi yönetim ve insan hakları ilişkisini ortaya koyan önemli gelişmelerden birisidir. Bununla birlikte insan haklarının bütünlüğünü dikkate alarak yapılacak değerlendirmede, iyi yönetim ilkelerinin tamamının insan hakları ile ilişkili olduğunu söylemek doğru ve mümkün değildir. Salt idare teknikleri ve tercihleri ile ilgili unsurların insan hakları ile ilişkilendirilmesi, özel korumadan istifade eden insan haklarının önemsizleştirilmesi ve etkisinin azaltılmasına yol açabilir (Haugen, 2011: 429, 443-444). Bu nedenle iyi yönetim ilkelerine uygunluk denetiminde; somut olayın –şayet varsa– insan haklarıyla ilişkisinin doğru saptanması önem taşımakta olup idari kurumlar yönünden tespit edilen ihlalin sona erdirilmesi ve sonuçlarının giderilmesi, mağdur şahıslar yönünden de gerektiğinde insan haklarını koruma mekanizmalarına başvurabilmeleri konusunda yol gösterici olunmalıdır.

İdari denetim kapsamında, insan haklarının korunması ile iyi yönetim ilkeleri arasında bağlantı olduğu genel kabul görmekle birlikte, iki kavram arasındaki ilişkinin teknik boyutları henüz yeterince açıklığa kavuşturulmamıştır. İyi yönetim ve insan hakları arasındaki karşılıklı ilişkiyi farklı yönleriyle değerlendirmeyi amaçlayan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, iyi yönetim ve insan hakları ilişkisinin genel çerçevesi; ikinci bölümde,

⁴ Adil yargılanma hakkı kapsamındaki usul güvenceleri de dâhil olmak üzere, hukuki süreçlerin bireysel hakların korunması ve yerine getirilmesi için belirlenen kural ve ilkelere uygun yürütülmesini ifade etmektedir. Burada açıklanan kavram büyük ölçüde *usûlî* (procedural) *due process*'e karşılık gelmekte olup hukuki düzenlemelerin içeriğinin adil ve makul olmasını, meşru yönetsel amaçlara yönelmesini ifade etmek için esasa ilişkin (substantive) *due process* kavramı kullanılmaktadır (Garner, 2005: 424).

iyi yönetim hakkı; son bölümde ise Türkiye’de yönetimin insan haklarına uygunluk denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu konularına yer verilmektedir.

1. İYİ YÖNETİM VE İNSAN HAKLARI İLİŞKİSİNİN GENEL ÇERÇEVESİ

1.1. Kapsam ve Sınırlar

İyi yönetim ve insan hakları ilişkisinin belirlenmesinde, kötü yönetim uygulamalarının yol açtığı insan hakları ihlalleri önemli bir gösterge olabilir. Yönetmel sürecin hukuka uygunluk, etkililik ve yeterlilik, şeffaflık, ölçülülük, eşitlik, tarafsızlık ve hesap verebilirlik ilkelerine aykırı olarak yürütülmesi, iyi yönetim anlayışıyla bağdaşmayacağı gibi, çeşitli insan hakları ihlallerine de sebep olabilir. İyi yönetim ilkelerine aykırı idari eylem, işlem, tutum ve davranışların hangi hak ve özgürlükleri ihlal edebileceğini, her vakaya uygulanabilecek genel formüllerle açıklamak yerine, somut olayın koşullarına göre belirlemek daha doğrudur. Bununla birlikte iyi yönetim ilkelerinin tüm hak kategorileriyle ilgili olabileceğini, yalnızca kişisel ve siyasal hakların değil, aynı zamanda ekonomik, sosyal ve kültürel hakların da kötü yönetim uygulamalarından olumsuz etkilenebileceğini kabul etmek gerekir. İyi yönetimin demokrasi ve insan haklarıyla ilişkisi, bu alanda faaliyet gösteren uluslararası ve bölgesel örgütlerin faaliyetleri ile insan haklarını koruma mekanizmalarının kararları sonucunda açıklık kazanmıştır. Diğer yandan idarenin iç hukukta yargısal ve yargı dışı yollardan denetimi de, kötü yönetim uygulamalarının yol açabileceği insan hakları ihlallerini ortaya çıkarmaktadır. İyi yönetim ve insan hakları ilişkisinin belirlenmesi amacıyla öncelikle Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Konseyi (AK), Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve Avrupa Birliği’nin (AB) konuyla ilgili karar ve faaliyetleri üzerinde durulacak, ardından idari kurumların iyi yönetim ilkelerine uygunluk denetiminde, olası insan hakları ihlallerinin saptanmasına yönelik bir yöntem önerisinde bulunulacaktır.

1.2. BM Kapsamında

BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği tarafından 2007 yılında yayımlanan “İnsan Haklarının Korunması İçin İyi Yönetişim Uygulamaları” başlıklı çalışmada iyi yönetim ile insan hakları arasındaki bağlantı demokratik kurumlar, kamu hizmetlerinin sunumu, hukuk devleti ve yolsuzluğa karşı önlemler

olarak dört başlık altında incelenmektedir (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2007: 1-2). İyi yönetim, kural koyma ve politika oluşturmada devlet yönetimine halkın katılımını, seçilmiş ve atanmışların hesap verebilirliğini teşvik etmektedir. Diğer yandan iyi yönetim, sivil toplumun politika oluşumuna aktif bir şekilde katılımını sağlamakta ve karar almada toplumsal çıkarların geniş temsilini öngörmektedir. Bu sayede kadınlar ve azınlıklar dâhil dezavantajlı gruplara, kendi haklarını savunma imkânı verilmektedir. Böylece kültürel farklılıklara saygı duyan kural ve politikalar benimsenmekte, toplumsal çatışma ve gerginliklerin çözümüne katkıda bulunulmakta, eşitsizlik ve yoksulluk sorunlarına çözüm aranmaktadır. İkinci olarak, devletler eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi çeşitli hizmetleri halka sunmakla yükümlüdür. Bu hizmetlerin sağlanması konut, sağlık, eğitim ve gıda hakkı gibi insan haklarının korunması için gereklidir. İnsan hakları ilkelere, en yoksul ve dışlanmış kesimlerin haklarını güvenceye almak için, kamu hizmetlerinin elverişli, ulaşılabilir ve kültürel yönden kabul edilebilir olmasını gerektirmektedir. İyi yönetim, bireylere yalnızca ekonomik ve sosyal gelişmeden istifade edenler olarak değil, aynı zamanda bunun gerçekleştirilmesine katkıda bulunanlar şeklinde yaklaşarak bu amaca hizmet etmektedir. Üçüncü olarak, hukuk devleti, kamu gücünün keyfi olarak kullanılmasını önlemek için oluşturulan bir dizi kurum, kural ve uygulamaları içermektedir. Ancak bu kurumlar ve süreçler, her zaman insan haklarının korunmasına katkıda bulunmamaktadır. Bazı idari kurumlar yolsuzluktan zarar görmüş, siyasetten bağımsız olmayan, dolayısıyla kamu gücünün keyfi kullanılmasını önleyemeyecek duruma gelmiş olabilir. Ayrıca bu kurumlar görevlerini gereği gibi yerine getirebilmek için zorunlu olan kapasiteden, yetkinlikten ve insan hakları bilincinden yoksun olabilirler. Dördüncü olarak, yolsuzluk temel hakların gerçekleştirilmesine olumsuz etkide bulunmaktadır. Yolsuzluk uygulamaları, kamu hizmetlerine harcanacak fonların yön değiştirmesine yol açmaktadır. Bu şekilde yolsuzluk devletin ekonomik, sosyal ve kültürel hakları gerçekleştirme için zorunlu sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik hizmetlerini temin etme kapasitesine zarar vermektedir. Yolsuzluk özellikle kamu hizmetlerine en çok bağımlı olan en yoksul ve dışlanmış kesimleri olumsuz etkilemekte; ayrıca bu yola başvuranlara kamu hizmetine ulaşmada ayrıcalık yaratarak bir bakıma ayrımcılığa yol açmaktadır (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2007: 9, 29, 45, 59).

1.3. AK Kapsamında

İyi yönetim ve insan hakları ilişkisinin belirlenmesi konusunda AK'nin girişim ve faaliyetleri de önemli veriler sağlamaktadır. Kurucu belgesinin 1. maddesi uyarınca “...ekonomik, sosyal kültürel, bilimsel, hukuksal ve yönetsel konularla insan hakları ve temel özgürlüklerin korunması ve daha ileri düzeyde gerçekleşmesi konusunda...” faaliyetlerde bulunan bölgesel bir örgüt olan AK'nin çeşitli karar ve raporlarında, insan hakları ile iyi yönetim ilişkisi ortaya konulmuştur. Genel olarak idare hukuku alanına giren birçok konu, AK üyesi devletler arasındaki hukuki işbirliği kapsamında ele alınmıştır. 1970'li yıllarda kabul edilen uluslararası sözleşmeler arasında Zamanaşımı Sürelerinin Hesaplanması Hakkında Avrupa Sözleşmesi, Adli Yardım Taleplerinin (Taraf Devletler Arasında) İletilmesi Hakkında Avrupa Antlaşması ve İdari Konularda Yurtdışından Bilgi ve Delil Temin Edilmesi Hakkında Avrupa Sözleşmesi sayılabilir. Ayrıca 1992 yılında kabul edilen Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmaları Hakkında Sözleşme, taraf devletlerde yerleşik yabancıların ifade, toplanma, örgütlenme ve sendika kurma haklarından, vatandaşlar gibi yararlanmalarına imkân tanımaktadır. Öte yandan söz konusu sözleşme, taraf devletlerde yerleşik yabancılara yerel meselelere katılma ve belirli koşullarda yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı verilmesini öngörmektedir.⁵ AK Hukuki İşbirliği Komitesi bünyesinde faaliyet gösteren İdare Hukuku Proje Grubu'nun (CJ-DA) çalışmalarının kaynak yetersizliği nedeniyle 2008 yılında sona erdirilmesi, AK'nin iyi yönetim ilkelerinin yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi konusunda üstlenebileceği öncü rolü olumsuz yönde etkilemiştir (Niemivuo, 2008: 545-563). AK organlarının iyi yönetim ilkelerinin taraf devletlerde yaygınlaştırılması amacıyla yaptığı çalışmalar kapsamında konumuzla ilgisi bakımından AK Bakanlar Komitesi'nin iyi yönetim hakkında üye devletlere yönelik CM/Rec(2007) sayılı tavsiye kararı ile Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu ya da bilinen adıyla Venedik Komisyonu'nun “iyi yönetim” ve “iyi yönetim” kavramları hakkındaki 9 Mart 2011 tarih ve CDL(2011)006 sayılı değerlendirmesi üzerinde durulması gerekmektedir.

⁵ Adli Yardım Talepleri Hakkındaki Sözleşme dışında, yukarıda zikredilen sözleşmelere AK üyesi devletlerin katılımı son derece düşük olup Türkiye de yalnızca Adli Yardım Talepleri Hakkındaki Sözleşme'ye taraftır. Bkz. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/> (13.10.2018).

AK Bakanlar Komitesi'nin iyi yönetim hakkında üye devletlere yönelik CM/Rec(2007) sayılı tavsiye kararında, kamu kurumlarının demokratik toplumda kilit rol oynadığı; bu kurumların sayısız alanda faaliyet gösterdiği; faaliyetlerinin özel şahısların hak ve çıkarlarını etkilediği; ulusal ve uluslararası hukuk belgeleri, özellikle de AK düzenlemelerinin özel şahıslara yönetimle ilgili birtakım haklar tanıdığı; AIHM'nin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni (AIHS), özel şahısların idareyle ilişkilerinde korunmaları gerektiğini gözeterek uyguladığı belirtilmektedir. AK Bakanlar Komitesi, iyi yönetimin birçok olayda kamu gücünden doğrudan etkilenenlerin hak ve çıkarlarıyla, toplumun genelinin, özellikle de zayıf ve incinebilir konumda olanların çıkarlarının korunması konusunda adil bir denge kurması gerektirdiğine dikkat çekmektedir. AK Bakanlar Komitesi, iyi yönetim hakkının gereklerinin genel bir hukuki düzenleme ile yerine getirebileceğini; bunların yasallık, eşitlik, tarafsızlık, ölçülülük, hukuki belirlilik, makul bir sürede işlem tesis etme, katılım, mahremiyet ve şeffaflığa saygı gösterme gibi hukuk devletinin temel ilkelerinden kaynaklandığını ifade etmektedir. AK Bakanlar Komitesi ayrıca iyi yönetim hakkının özel şahısların hak ve çıkarlarının korunması için yöntemler geliştirdiğini, bireyleri idari karar alma süreci hakkında bilgilendirerek, bireysel katılımı desteklediğini belirtmektedir. AK Bakanlar Komitesi özetle, taraf devletlere iyi yönetimi, hukuk devleti ve demokrasi ilkeleri çerçevesinde geliştirmelerini; kamu kurumlarının örgütlenme ve işleyişinde verimli, etkili ve ekonomik olmalarını; son olarak karara eklenen örnek İyi Yönetim Kodunda yer verilen standartları uygun bir şekilde kabul etmelerini tavsiye etmektedir (Council of Europe, 2007: 2-5).

AK Bakanlar Komitesi'nin önerdiği İyi Yönetim Kodunun birinci bölümünde, iyi yönetim ilkeleri arasında yasallık, eşitlik, tarafsızlık, ölçülülük, hukuki belirlilik, makul bir sürede işlem tesis etme, katılım, mahremiyete saygı gösterme ve şeffaflık yer almaktadır. İyi Yönetim Kodunun ikinci bölümünde idari işlemlerde esas alınacak kurallar, üçüncü bölümünde ise idari işlemlere karşı başvurulabilecek hukuk yolları düzenlenmektedir. İyi Yönetim Kodunda ölçülülük, hukuki belirlilik, katılım ve şeffaflık ilkeleriyle ilgili hükümlerde, bireysel hakların korunmasına doğrudan atıf yapıldığı görülmektedir. Doğrudan atıf yapılmamakla birlikte yasallık, eşitlik ve mahremiyet ilkelerinin de insan haklarıyla yakından ilgili olduğuna kuşku yoktur. İyi Yönetim Kodunda insan haklarıyla bağlantılı olarak ayrıca, bireysel hakları etkileyen idari kararlar

alınmadan önce ilgili şahısların görüşlerinin alınması; en azından bireylerin haklarını etkileyen idari kararların gerekçeli olması; bireysel idari kararlar değiştirilirken veya geri alınırken özel şahısların hak ve menfaatlerinin gözetilmesi; özel şahısların hak ve menfaatlerini doğrudan etkileyen idari işlemlere karşı yargı yoluna başvurma hakkının tanınması düzenlenmektedir (Council of Europe, 2007: 6-14).

Venedik Komisyonu'nun "iyi yönetim" ve "iyi yönetişim" kavramları hakkındaki 9 Mart 2011 tarih ve CDL(2011)006 sayılı değerlendirmesinde, "iyi yönetişim" ve "iyi yönetim" kavramları birbirinden farklı olarak ele alınmakta, ancak her ikisinin de insan haklarıyla yakından ilişkili olduğu kabul edilmektedir. Venedik Komisyonu belgesinde, iyi yönetim ilkelerini de kapsadığı düşünülen iyi yönetişimin unsurları arasında hesap verebilirlik, şeffaflık, halkın gereksinimlerine duyarlılık, verimlilik, etkililik, açıklık, katılım, öngörülebilirlik, hukuk devleti, tutarlılık, hakkaniyet, etik davranış, yolsuzlukla mücadele, hukuki süreçlerin makul bir sürede tamamlanması, insan haklarının korunması ve hukuki süreçlerin basitleştirilmesi sayılmaktadır. Hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımın en çok üzerinde durulan unsurlar olmakla beraber, kullanıldıkları bağlama göre farklı anlamlar içerebildiklerine dikkat çekilmektedir. İyi yönetişimin örneğin; insan haklarının korunması gibi belirli bir amaca ulaşmak için bir araç mı, yoksa kendisinin başlı başına bir amaç mı teşkil ettiği konusunda uzlaşma bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu durum da iyi yönetişimin demokrasi, hukuk devleti ve insan haklarının korunması ilkeleri kapsamında mı yer aldığı, yoksa sözü edilen kavramlardan bağımsız bir varlığa mı sahip olduğu sorusuyla yakından ilgilidir (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2011).

Venedik Komisyonu belgesine göre iyi yönetim kavramı, iyi yönetişimden daha somut ve anlaşılır bir içeriğe sahip olup AİHS'nin 6. maddesinde (adil yargılanma hakkı) yer alan bazı haklara işaret etmektedir. İyi yönetimin temel unsurları arasında tarafsızlık, dürüstlük, hukuki süreçlerin makul bir sürede tamamlanması, hukuki belirlilik, ölçülülük, ayrımcılık yapmama, dinlenilme hakkı, etkililik ve verimlilik sayılmaktadır. Ancak iyi yönetim, kamu hizmetlerinin altyapısı ve kamu görevlilerinin tutumları gibi unsurları da içermesi nedeniyle, AİHS'nin 6. maddesinin kapsamının ötesine geçmektedir. İyi yönetim kavramı, usul mekanizmalarının sonuçlar kadar önemli olduğunu, idari

işlemlerin usul ve esasının birbirinden ayrılamayacağını göstermektedir (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2011). Venedik Komisyonu belgesinde yönetim kavramının belirsizliğine dikkat çekilmesi; buna karşılık Dünya Bankası belgelerinde eksik olduğu ileri sürülen bazı demokratik ilkeler ile insan haklarının korunması ilkesinin iyi yönetişimin unsurları arasında sayılması; ayrıca iyi yönetimin AİHS'nin 6. maddesinde güvenceye alınan adil yargılanma hakkıyla ilişkilendirilmesi, iyi yönetim ve insan hakları arasındaki bağlantıya farklı bir bakış açısı getirmektedir.

1.4. AİHM Kararlarında

İyi yönetim ve iyi yönetişim kavramlarına AİHS ve Ek Protokollerde yer verilmemiştir. AİHM kararlarında iyi yönetim kavramının, AİHS'nin bazı hükümlerinde sözü edilen adaletin iyi (doğru) yönetimi (işlemesi) ilkesi bağlamında⁶ ve AİHS'nin 6. maddesi kapsamında kullanıldığı görülmektedir. AİHM kararlarında doğrudan iyi yönetim unsurları olarak yer verilmese de, başta idari usul güvenceleri olmak üzere, yasallık, orantılılık ve ayrımcılık yasağı ile ilgili başvuruların önemli bir kısmı, iyi yönetim ilkeleri yönünden ele alınabilir. Diğer yandan AİHM'nin, AİHS'ye Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesinde güvenceye alınan mülkiyet hakkıyla ilgili bazı kararlarında, iyi yönetişim ilkesi kapsamında değerlendirme yaptığı görülmektedir.

AİHM, üçüncü şahıslara ait bir taşınmazın idari hata sonucunda başvuru sahibinin kullanımına tahsis edilmesi yönündeki idari işlemin geri alınmasının haklılığını AİHS'ye uygunluk bakımından incelerken, iyi yönetişim ilkesinin önemine dikkat çekmiştir. AİHM'ye göre, toplumun genel çıkarı doğrultusunda alınan bir kararın, mülkiyet hakkı gibi temel haklardan birini etkilemesi durumunda, kamu kurumlarının zamanında, uygun ve tutarlı bir şekilde davranmaları gerekmektedir. Özellikle kamu kurumları idari süreci şeffaf ve açık bir şekilde gerçekleştirerek hata riskini en aza indirmeli, mülkiyet hakkını etkileyen özel sözleşmelerde hukuki belirliliği sağlamalıdır. İyi yönetişim ilkesi, kural olarak, idari kurumların kendi ihmallerinden kaynaklanmış olsa bile, olağan hatalarını düzeltmelerine engel değildir. Aksi kabul edilecek olursa, başlı başına kamu yararına aykırı olarak kıt kaynakların uygunsuz biçimde

⁶ AİHS'nin 36. maddesinde ve AİHS'ye Ek 16 No'lu Protokol'ün 3. maddesinde adaletin iyi (doğru) yönetimi (işlemesi) kavramı; AİHS'nin 6. maddesinin 1. fıkrasında ve 3. fıkrasının (c) bendinde adaletin yaran kavramı; AİHS'ye Ek 7 No'lu Protokol'ün 3. maddesinde ise adaletin yanlış işlemesi kavramı kullanılmaktadır.

bölüştürülmesine cevaz verilmiş olur. Öte yandan eski bir hatanın düzeltilmesi, idarenin meşru bir işlemine dayanarak iyi niyetle kazanılan bir hakka orantısız şekilde müdahale edilmesine yol açmamalıdır. Diğer bir deyişle kendi belirledikleri usul ve esaslara riayet etmeyen devlet kurumlarının, kendi hatalarından istifade etmelerine veya bu sayede yükümlülüklerinden kurtulmalarına müsaade edilmemelidir. İdari kurumların hatalarının sonuçlarına idare bizzat kendisi katlanmalı, bu hataların bedeli ilgili bireylerden çıkarılmamalıdır. Yanlışlıkla tescil edilen tapu kaydının iptali halinde iyi yönetim ilkesi idarenin hatasını zamanında gidermesini gerektirmekle kalmayıp, iyi niyetle tasarrufta bulunan hak sahiplerinin zararlarının tazmin edilmesi veya diğer bir giderim yöntemiyle karşılanmasını da gerektirir. AİHM söz konusu prensipleri ortaya koyduğu *Rysovskyy / Ukrayna* kararında, idarenin hatalı işlemlerinin geri alınmasında herhangi bir süre sınırlaması öngörülmemiş olmasının, bireylerin hakları ve özel hukuk işlemleri alanında hukuki belirliliğe zarar vereceği, buna bağlı olarak da iyi yönetim ilkesine ve AİHS'ye Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesinde yer alan yasallık koşuluna aykırı olacağı sonucuna varmıştır.⁷

1.5. AB Kapsamında

İyi yönetim ve insan hakları ilişkisiyle ilgili olarak Avrupa Parlamentosu tarafından 2001 yılında kabul edilen Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası (Yasa) ve uygulaması üzerinde durulması gerekmektedir. Yasa, yalnızca AB kurumları ve çalışanları yönünden doğrudan uygulanmakta, ancak AB Hukuku kapsamında hareket ettikleri durumlarda, Yasa'da belirtilen genel ilkeler, üye devletler yönünden de bağlayıcı hale gelmektedir. Diğer yandan AB'ye üye ve aday devletlerin yanı sıra diğer birçok devlet, iyi yönetim ilkelerini iç hukukta düzenlerken Yasa'dan ilham almıştır. Yasa'da yer alan iyi yönetim ilkeleri yasallık; ayrımcılık yapılmaması; orantılılık; yetkinin kötüye kullanılmaması; tarafsızlık ve bağımsızlık; nesnellik; meşru beklentiler; tutarlılık ve bilgilendirme; adaletlilik; nezaket; mektupların vatandaşın ana dilinde yanıtlanması; alındı bilgisinin iletilmesi ve ilgili yetkilinin bildirilmesi; kurumun ilgili servisine iletme yükümlülüğü; dinlenilme ve fikir beyan etme hakkı; kararların

⁷ *Rysovskyy / Ukrayna*, B.N. 29979/04, K.T. 20.10.2011, p. 70-73. AİHM daha sonra birçok kararda iyi yönetim ilkesiyle ilgili tespitlerini yinelemiştir. Bkz. *inter alia*, *Çakarević / Hırvatistan*, B.N. 48921/13, K.T. 26.04.2018, p. 84 ve *Beinarovič vd. / Litvanya*, B.N. 70520/10 21920/10 ve 41876/11, K.T. 12.06.2018, p. 139-140.

makul bir süre içerisinde verilmesi; kararların gerekçelerini belirtme yükümlülüğü; itiraz hakkının belirtilmesi; kararın tebliğ edilmesi; verilerin korunması; bilgi talebi; belgelerin kamunun erişimine sunulması talepleri ve kayıtların yeterli tutulmasıdır (Avrupa Ombudsmanı, 2015). Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nda genel olarak insan haklarına saygı, bağımsız bir iyi yönetim ilkesi olarak düzenlenmemiş olsa da, Yasa'da düzenlenen ilkelerden birçoğu doğrudan veya dolaylı olarak temel hak ve özgürlüklerle ilgilidir. Yasa'da yer alan insan haklarıyla ilgili iyi yönetim ilkeleri arasında yasallık; ayrımcılık yapılmaması; orantılılık; dinlenilme ve fikir beyan etme hakkı; kararların makul bir süre içinde verilmesi; kararların gerekçelerini belirtme yükümlülüğü; itiraz hakkının belirtilmesi; kararların tebliğ edilmesi; verilerin korunması ve bilgi talebi sayılabilir (Avrupa Ombudsmanı, 2015).

Avrupa Ombudsmanı'nın 2017 yılında yayımladığı Temel Haklara Saygı ve Uyum başlıklı tematik belgede, kuruma yapılan şikâyetler ve kurumun kendi inisiyatifıyla gerçekleştirdiği stratejik soruşturmalara dayanılarak, kurumun temel hakların korunmasındaki rolü ele alınmaktadır. Tematik belgede, öncelikle temel hakların çeşitli alanlarla kesişme noktaları olduğu için Avrupa Ombudsmanı'na yapılan birçok başvuruda temel hakların gündeme geldiği tespit edilmektedir. Bu konudaki şikâyetlerin büyük bölümünün usul meseleleriyle ve AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde düzenlenen iyi yönetim hakkının çeşitli yönleriyle (işlerinin tarafsız, adil ve makul bir sürede görülmemesi, dinlenilme hakkı, gerekçe belirtme yükümlülüğü, dosyaya erişim hakkı, kendi dilinde cevap alma hakkı gibi); diğer şikâyetlerin ise AB Temel Haklar Şartı'nın 42. maddesinde düzenlenen belgelere erişim hakkıyla ilgili olduğu ifade edilmektedir. Bununla birlikte çoğu şikâyetin doğrudan ya da dolaylı olarak diğer temel haklarla ilgili olduğu, bunlar arasında tüm insan haklarının temelini oluşturan insan onuru kapsamında taciz, kadın ve engelli hakları, haksız işten çıkarma ve çalışma koşulları, ayrımcılık yasağı, sağlık hakkı, kişisel verilerin korunması, dolaşım serbestisi, çevrenin ve tüketicinin korunması konularında başvurular bulunduğu bilgisi verilmektedir. Avrupa Ombudsmanı'nın insan hakları şikâyetlerine geleneksel yaklaşımı, kötü yönetim kavramına dayanmaktadır. İnsan hakları ve kötü yönetimin adaletsizlik vuku bulduğunda karşı karşıya geldikleri kabul edilmektedir. İnsan haklarının yargısal yorumunun adaletsizliği gidermede yetersiz kaldığı noktada, iyi yönetim ilkelerinin faydalı çözüm getirebileceği ileri sürülmektedir. İdare bazen insan haklarını

ihlal ettiğini kabul etmektense, iyi yönetim ilkelerini ihlal ettiğini kabul etmeyi yeğleyebilmektedir. Avrupa Ombudsmanı'nın insan haklarına uyum ve kötü yönetim konusundaki en belirgin yaklaşımı, kendi inisiyatifiyle, Avrupa Sınır Güvenliği Ajansı'nın (FRONTEX) bazı uygulamaları hakkında başlattığı soruşturma kapsamında, sığınma talebi reddedilen göçmenlerin iade süreciyle ilgili aldığı tavsiye kararlarında görülmektedir. Avrupa Ombudsmanı, insan haklarıyla ilgili tüm bu başvurularda ulusal ombudsmanlar, hükümet dışı örgütler ve sivil toplumun tecrübe ve görüşlerinden istifade edildiğini belirtmektedir (European Ombudsman, 2017).

1.6. Bir Yöntem Önerisi

Uluslararası ve bölgesel örgütler tarafından kabul edilen karar ve belgeler ışığında, iyi yönetim ve insan hakları bağlantısının hangi ilke ve esaslar çerçevesinde değerlendirilip, somutlaştırılabileceği üzerinde durulması gerekmektedir. Öncelikle iyi yönetim ve iyi yönetişim kavramlarını farklı kabul eden belgelerde, belli başlı iyi yönetim ilkelerinin bazı terim farklılıkları olmakla birlikte, iyi yönetişim kapsamında da kabul edildiği; buna karşılık iyi yönetişimin unsurları arasında ekonomik ve sosyal kaynakların toplumsal kalkınma amacıyla daha verimli ve etkili kullanılması hedefine daha fazla ağırlık verildiği görülmektedir. Bu yaklaşım kabul edilecek olursa, iyi yönetişim ve insan hakları arasındaki ilişkinin, iyi yönetim ve insan hakları arasındaki ilişkidenden tek farkı, iyi yönetişimin ekonomik ve sosyal hakların korunması konusunda daha uygun bir referans kaynağı teşkil etmesidir. Bu durumda iyi yönetimle ilgili temel hak ve özgürlükler, ilke olarak iyi yönetişimle de ilgili görülmektedir. İnsan haklarına saygının başlı başına bir iyi yönetim ilkesi olarak benimsenmesi durumunda, idarenin her türlü eylem ve işlem ile tutum ve davranışının insan haklarına uygunluğu, iyi yönetimin bir gereği, dolayısıyla iyi yönetim ilkelere uygunluk denetiminin bir parçası olarak kabul edilecektir. Buna karşılık, insan haklarına saygı prensibinin doğrudan bağımsız bir iyi yönetim ilkesi olarak benimsenmemesi durumunda bile, iyi yönetim ilkeleriyle bağlantılı temel hak ve özgürlükler saptanarak, idari kurumların denetime konu olan eylem ve işlem ile tutum ve davranışlarının insan haklarına uygunluk yönünden değerlendirilmesi mümkündür.

İyi yönetim ilkelerinin yalnızca bir usul meselesi gibi görülmesi ve ağırlıklı olarak adil yargılanma hakkı ile ilişkilendirilmesi doğru bir yaklaşım değildir.

İyi yönetim ilkeleri yaşam hakkından, özel hayata ve aile hayatına saygı hakkına; adil yargılanma hakkından, iç hukukta etkili başvuru hakkına; mülkiyet hakkından, eğitim ve sağlık hakkına kadar tüm hak ve özgürlüklerle ilişkilidir. Bu durumda iyi yönetim ilkeleriyle insan hakları arasındaki ilişki somut olarak nasıl kurulmalıdır? Bu çalışmanın konusu kapsamında iyi yönetim ya da doğru idari davranış ilkelerine uygunluk denetimi, kamu hizmetlerinin işleyişinde, –kural olarak– idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları yönünden gerçekleştirildiği için, somut olay incelenirken, idari sürecin safhaları esas alınarak değerlendirme yapılmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir. İlk olarak, idari eylem ve işlemlerin gerçekleşmesinden önceki aşamada ya da hazırlık aşamasında temel hak ve özgürlükleri olumsuz etkileyen bir durumun mevcut olup olmadığı araştırılmalıdır. Örneğin; çevresel kirlilik ve risk faktörlerinin ilgili idari kurumlar tarafından önceden belirlenmiş ve gerekli tedbirlerin alınmış olması, devletin çevre ve sağlık hakkını koruma ve olası ihlalleri önleme yükümlülüğü bakımından önem taşımaktadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gerekli idari düzenleyici işlemlerin bireylerin temel hak ve özgürlükleri gözetilerek hazırlanmış olması, insan haklarına uygunluk denetiminde ilk aşamada incelenecek unsurlar arasında sayılabilir.

İkinci olarak, idari işlem ve eylemin gerçekleşmesi aşamasında bireylerin hak ve özgürlüklerine saygı gösterilmesi, usul güvencelerine riayet edilmesi, orantılılık ilkesine uyulması, ayrımcılık yasağı ve eşitlik ilkesine aykırı hareket edilmemesi gibi unsurlar yönünden inceleme yapılacaktır. İkinci aşamada, iyi yönetim ilkeleriyle doğrudan ilgisi bakımından en kapsamlı inceleme, idari karar alma sürecinde usul güvencelerine riayet edilip edilmediği konusunda olacaktır. İlgililerin idari karar alma süreci hakkında bilgilendirilmeleri ve katılımlarının sağlanması, idari kararın gerekçeli olması, kararda anlaşılabilir bir dil kullanılması, karara karşı başvurulabilecek hukuk yollarının gösterilmesi ve kararın usulüne göre tebliğ edilmesi gibi usul yükümlülüklerine uyulmaması, yalnızca adil yargılanma hakkının değil, örneğin; toplantı ve örgütlenme özgürlüğü gibi farklı hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesine de yol açabilir. Ayrıca ikinci aşamada, idarenin tutum ve davranışlarının tarafsızlık, eşitlik ve ayrımcılık yasağı ilkelerine uygunluğunun denetlenmesi gerekmektedir.

Üçüncü aşamada, idari eylem ve işlemler gerçekleştikten sonra kamu kurumlarının etkili soruşturma ve mağdur şahıslara yardım yükümlülüklerini

yerine getirip getirmediklerinin tespit edilmesi önem taşımaktadır. İdarenin zarar görmüş bireylere etkin bir giderim yolu sağlamış olması, bireylerin mağduriyetlerini giderecek önlemler alması, hak ve özgürlüklerin ihlalinin ortadan kaldırılabiliyor. Bu nedenle, şikâyete konu idari eylem ve işlemlerin gerçekleşmesinden sonraki aşamada idarenin tutum ve davranışları da insan haklarına uygunluk denetiminde büyük önem taşımaktadır. Bu aşamada yapılacak denetimde ön plana çıkan hak ve özgürlükler, adil yargılanma hakkı ile iç hukukta etkili başvuru hakkı olmakla birlikte, eşitlik ve ayrımcılık yasağına uyumun –tüm aşamalarda olduğu gibi– idari eylem ve işlemlerin sonuçları yönünden de gözetilmesi gerekmektedir. Son olarak dikkat çekilmesi gereken husus, idari denetim aşamalarında göz önünde bulundurulacak usul güvenceleri, idari kurumların eylem ve işlemlerinde uymaları gereken yöntem ve teknikler olup, aralarında birtakım benzerlikler bulunsa da, yargısal süreçte uyulması gereken adil yargılanma hakkı ilkeleri değildir. Yargısal süreçle benzerlikler, idari yaptırım ve tedbirlerin uygulanmasında daha belirgin hale gelmektedir.

2. İYİ YÖNETİM HAKKI

İyi yönetimin diğer temel hak ve özgürlüklerden bağımsız, bireysel bir hak olarak kabul edilmesi insan hakları hukukunda yeni bir gelişmedir. İyi yönetim ilkeleri kapsamında değerlendirilen veya iyi yönetim ilkeleriyle bağlantılı görülen hakların büyük bir bölümü daha önce ulusal ve uluslararası düzenlemelerde tanınmış ve güvenceye alınmıştır. Başta hukuk devleti ilkesi olmak üzere, adil yargılanma hakkı, iç hukukta etkili başvuru hakkı, eşitlik ve ayrımcılık yasağı ile bilgi edinme hakkı gibi temel hak ve özgürlükler modern anayasalarda ve yasal düzenlemelerde yer aldığı gibi, uluslararası ve bölgesel insan hakları sözleşmelerinde de korunmaktadır. Ancak iyi yönetimin diğer düzenlemelerden ayrı, bağımsız bir hak olarak güvenceye alınması fikri AB kurumlarının faaliyetleri kapsamında gündeme gelmiştir. İyi yönetim hakkı ilk kez AB Hukukunda geliştirilmiş ve AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde açıkça düzenlenmiştir. Bu nedenle iyi yönetim hakkının öznesi, yükümlüleri ve kapsamını belirlemek için öncelikle AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesi ve uygulaması üzerinde durulması gerekmektedir. “İyi yönetim hakkı” başlığını taşıyan AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesine göre;

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

2. Bu hak, şunları içermektedir:

- (a) herkesin, kendisini olumsuz şekilde etkileyebilecek herhangi bir işlemin yapılmasından önce görüşlerinin dinlenmesini isteme hakkı;
- (b) herkesin, kendi dosyasına erişme hakkı ve meşru gizlilik çıkarlarına ve mesleki ve ticari gizliliğe saygı gösterilmesi;
- (c) idarenin, kararları konusunda gerekçe gösterme yükümlülüğü.

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

4. Herkes, Birliğin kuruluşlarına, Antlaşmaların lisanlarından birinde mektup gönderebilir ve kendisine aynı lisanda cevap verilmesi zorunludur.⁸

AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesi esas olarak AB Antlaşması'nın 19. maddesinin 1. fıkrasında yer alan, üye devletlerin, AB Hukukunun kapsadığı alanlarda etkili koruma sağlamak için gerekli hukuki başvuru yollarını sağlama yükümlülüğüne dayanmaktadır.⁹ İyi yönetim hakkı, AB Adalet Divanı'nın içtihadı ile Avrupa Ombudsmanı'nın kararlarında kötü yönetim uygulamaları çerçevesinde somutlaştırılan ilkeler esas alınarak geliştirilmiş ve AB Temel Haklar Şartı'na dâhil edilmiştir. 41. maddenin 3. fıkrasında yer alan AB kurum ve çalışanlarının görevlerinin ifası sırasında yol açtıkları zararın AB tarafından tazmin edilme yükümlülüğü, AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 340. maddesinin 2. fıkrasından kaynaklanmaktadır. 41. maddenin 4. fıkrasında düzenlenen AB kurumlarına kendi dilinde başvurma ve cevap alma hakkı ise esasen AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 20 ve 24. maddelerinde yer almaktadır. İyi yönetimin önemli unsurlarından birini oluşturan etkili bir hukuki yola başvurma ve adil yargılanma hakkı, iyi yönetim hakkı kapsamında değil, ayrı bir başlık altında, AB Temel Haklar Şartı'nın 47. maddesinde düzenlenmektedir (Pavel, 2012: 925-926).¹⁰ Dolayısıyla AB Temel Haklar Şartı'nın 41.

⁸ AB Temel Haklar Şartı'nın, AB Türkiye Delegasyonu tarafından yapılan Türkçe çevirisi için bkz. <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708> (13.10.2018).

⁹ AB Antlaşması ve AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 2011 yılında yayımlanan Türkçe çevirileri için bkz. <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (13.10.2018).

¹⁰ AB Temel Haklar Şartı'nın madde gerekçelerinde (ya da açıklayıcı notlarda) yer alan bu bilgiler, Lizbon Antlaşması sonrasında AB Kurucu Antlaşmalarının ilgili madde numaraları güncellenerek aktarılmıştır. Bkz. <http://fra.europa.eu/en/charterpedia/article/41-right-good-administration> (13.10.2018).

maddesinin esasen yeni bir düzenleme getirmediği, AB Kurucu Antlaşmalarında ve diğer düzenlemelerde mevcut bazı usul ilkelerini bir araya getirerek, yeni bir bireysel hak ihdas ettiği söylenebilir.

AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde güvenceye alınan iyi yönetim hakkının, yukarıda çeşitli uluslararası ve bölgesel düzenlemeler çerçevesinde incelenen iyi yönetimin ilke ve unsurlarının önemli bir bölümünü içermekten uzak olduğu, ağırlıklı olarak idari süreçteki usul güvencelerine yer vermekle yetindiği dikkat çekmektedir (Nehl, 2009: 350; Kristjánsdóttir, 2013: 241; Pavel, 2012: 925). İyi yönetim hakkı, AB Temel Haklar Şartı'nda beşinci bölümde yer alan vatandaşlık hakları arasında düzenlenmektedir. Ancak vatandaşlık hakları kapsamında yer alan Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanma ve aday olma hakkı, yerel seçimlerde oy kullanma ve aday olma hakkı ile diplomatik ve konsolosluk koruması, yalnızca AB vatandaşlarına özgülenmiş haklar arasında yer alırken; iyi yönetim hakkı, herkese tanınmış bir hak olarak kabul edilmiştir. Buna karşılık belgelere erişme hakkı, Avrupa Ombudsmanı'na başvuru hakkı ve dilekçe ile başvuru hakkı AB vatandaşlarının yanı sıra “*bir Üye Devlette ikamet eden veya kanuni adresi bu devlette bulunan bütün gerçek veya tüzel kişiler*” için de tanınmakta, dolaşım ve ikamet özgürlüğünün ise “[*b*]ir Üye Devletin ülkesinde yasal olarak ikamet eden üçüncü ülkelerin vatandaşlarına” tanınabileceği belirtilmektedir. 41. madde metninden, iyi yönetim hakkının yükümlülerinin AB kurumları ve organları olduğu anlaşılmaktadır. Ancak iyi yönetim hakkı, AB Hukuku kapsamında hareket ettikleri durumlarda, üye devletler yönünden de bağlayıcı olacaktır (Kristjánsdóttir, 2013: 239).¹¹ 41. maddede düzenlenen iyi yönetim hakkının kapsamı veya sağladığı güvenceler tarafsızlık, adillik, işlerin makul sürede görülmesi, dinlenilme hakkı, bilgiye erişim ve mahremiyet hakkı, gerekçe gösterme yükümlülüğü, zararların tazmin edilmesini isteme hakkı ve kendi dilinde cevap alma hakkıdır.

Farklı hukuk geleneklerine sahip olan ve farklı dillerde taleplerde bulunan davacı avukatlarının hukuki taleplerine yanıt vermek zorunda kalan AB yargı organları, kaçınılmaz olarak kararlarında bazı açık uçlu hukuki kavramlar geliştirmek durumunda kalmışlardır. Temel Haklar Şartı'nda düzenlenmeden önce iyi yönetim kavramı da yargı kararlarında yükümlülük, görev, kural, gereklilik, sebep, önlem, güvence, menfaat, ilke ve AB Hukukunun genel ilkesi

¹¹ Bkz. Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson, Case C-617/10, 26.02.2013, §§ 45-49.

olarak ifade edilmiştir. Temel Haklar Şartı'nın iyi yönetim kavramı bakımından bir yandan yenilikçi, diğer yandan da muhafazakâr olduğu söylenebilir. Temel Haklar Şartı'nın, Avrupa'da ve uluslararası ölçekte ilk kez iyi yönetim kavramının sübjektif *usûlî* hakları kapsadığını kabul etmesi bakımından yenilikçi olduğu, buna karşılık 41. madde metninde iyi yönetimin maddi, kurumsal ve kişisel kapsamını sınırladığı görülmektedir. Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinin lafzından, iyi yönetim hakkının yalnızca bireysel idari işlemler için öngörüldüğü, düzenleyici idari işlemleri kapsamadığı anlaşılmaktadır. 41. maddenin 2. fıkrasının (a) bendi, kişinin kendisini olumsuz şekilde etkileyecek işlemde, (b) bendi ise kendi dosyasına erişme hakkı ve mahremiyetine saygı gösterilmesinden söz etmektedir. Oysa AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 296. maddesinin 1. fıkrasında Birliğin, tüm hukuki tasarruflarının gerekçeli olacağı belirtilmekte ve bu tasarruflarda uyulması gereken bazı kurallara yer verilmektedir. Nitekim AB yargı organlarının henüz Temel Haklar Şartı kabul edilmeden önce vermiş olduğu kararlarında ortaya konulan iyi yönetim ilkeleri, idarenin düzenleyici işlemlerini de kapsayacak geniş bir anlama sahiptir. Dolayısıyla iyi yönetim hakkı, AB Hukukunun genel bir ilkesi olarak kabul edildiğinde, yalnızca bireysel idari işlemlerle sınırlı olarak ele alınmayacaktır (Hofmann ve Mihaescu, 2013: 85-87). AB Adalet Divanı, Temel Haklar Şartı yürürlüğe girdikten sonra incelediği birçok davada, AB kurumlarının tüm eylem ve işlemlerinin iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde denetimini sürdürmüş ve iyi yönetim hakkının AB Hukukunun temel ilkelerinden birini yansıttığını kabul etmiştir.¹²

İyi yönetim ve insan hakları ilişkisinin belirlenmesi için üzerinde durulması gereken hususlardan biri de iyi yönetimin hangi ilkelerinin bireylere sübjektif hak verdiği, hangilerinin yalnızca yapısal ya da objektif unsurlar içerdiği-dir. Temel Haklar Şartı'nın 52. maddesinin 5. fıkrasına göre, bu belgenin "... ilkelere dayanarak oluşturulan hükümleri, Birliğin kurum, kuruluş, birim ve daireleri tarafından ve sahip oldukları yetkilerin kullanılmasında Birlik Yasalarını uyguladıkları durumlarda Üye Devletler tarafından, gerçekleştirilen yasama ve icra faaliyetleri vasıtasıyla..." uygulanacak; "...[b]u hükümlere, hukuki olarak ancak söz konusu faaliyetlerin yorumlanmasında ve meşruiyetleri hakkındaki yargı kararlarında..." başvurulabilecektir.¹³

¹² Bkz. *inter alia*, Ziegler SA / Avrupa Komisyonu, Case T-199/08, 11.07.2013, §§ 154, 160; H.N. v Minister for Justice, Equality and Law Reform and Others, Case C-604/12, 08.05.2014, §§ 49-51, 57.

¹³ <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708> (13.10.2018).

Temel Haklar Şartı'nın 52. maddesinin 1. fıkrasında, bu belgede güvenceye alınan hak ve özgürlüklerin AB ve üye devlet kurum ve organları tarafından tanınmasından değil, sınırlandırılmasında uyulması gereken koşullardan söz edilmektedir. Bu durumda, Temel Haklar Şartı'nda yer alan ilkeler kategorisi, doğrudan etkisi olan subjektif bireysel haklardan ayrılmaktadır. Objektif unsurlardan oluşan iyi yönetim kavramı da içerdiği ilkeler yoluyla bazı subjektif hakları temin edecektir. Ancak iyi yönetimin hangi unsurlarının genel ilkeler ortaya koyduğu, hangilerinin bireylere subjektif haklar bahsettiğinin belirlenmesi güçtür. AB yargı organlarının iyi yönetim kavramını incelediği kararlarında, özen gösterme yükümlülüğü gibi genel olarak iyi yönetim ilkesi kapsamında görülen bazı unsurların, objektif niteliğinin yanı sıra bireylere subjektif haklar da verebileceği kabul edilmektedir.¹⁴ Bu durumda iyi yönetimin bir yönüyle idarenin etkinliğini sağlamayı hedefleyen genel yapısal bir ilke, diğer yönüyle de bireylere subjektif haklar tanımaya elverişli bir kavram olduğu anlaşılmaktadır (Hofmann ve Mihaescu, 2013: 88-96). Hukukun yazılı olmayan genel ilkeleriyle, kısmen yazılı alt unsurlarının harmanlanmasıyla ortaya çıkan iyi yönetim hakkı, Temel Haklar Şartı'nda düzenlenen haklarla, AB Hukukunun genel ilkelerinden kaynaklanan haklar arasındaki hiyerarşik olmayan bir ilişkiye işaret etmektedir. Bu nedenle iyi yönetim hakkının, AB Hukukunda kaynakların çoğulculuğu prensibinin uygulanmasına iyi bir örnek teşkil ettiği söylenebilir (Hofmann ve Mihaescu, 2013: 79).

3. TÜRKİYE'DE YÖNETİMİN İNSAN HAKLARINA UYGUNLUK DENETİMİ VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

İyi yönetim ve insan hakları arasındaki ilişkinin belirlenmesinde ulusal ombudsmanlık kurumlarının denetim ve tespitleri büyük önem taşımaktadır. Bunun ilk nedeni, insan haklarının korunmasında devletlerin takdir marjı ve ikincilik (*subsidiarity*) ilkelerinin giderek ön plana çıkmaya başlamasıdır.¹⁵ İdarenin iyi yönetim ilkelerine uygunluk denetimi yapan ulusal kuruluşlar, insan hakları ile iyi yönetim arasındaki bağlantıyı tespit ederek, insan haklarının ulusal düzeyde korunması konusunda önemli bir görev üstlenmektedir. İkinci olarak,

¹⁴ Bkz. Nölle / Konsey ve Komisyon, Case T-167/94, 18.09.1995, §§ 88-89.

¹⁵ Uluslararası ve bölgesel insan haklarını koruma mekanizmalarının, özellikle son zamanlardaki kararlarında, insan haklarının esas olarak ulusal ve yerel düzeyde korunması gereğini ön plana çıkarması ve devletleri iç hukukta etkili başvuru yolları oluşturmaya yönlendirmesi, "ikincilik çağı" olarak da nitelendirilmektedir (Spano, 2018: 473-494).

özellikle parlamento ombudsmanlarının, yasama organı adına, yürütme ve idareden bağımsız, tarafsız, uzman ve tecrübe sahibi kurumlar olarak (Yasin, 2011: 137-148), kötü yönetim uygulamalarını ve bunların yol açabileceği insan hakları ihlallerini daha doğru ve etkili bir şekilde denetleyip tespit edebilecekleri kabul edilmektedir. Özellikle, idari kurumların doğru idari davranış ilkelerine uygunluğunun yanı sıra insan hakları ihlali iddialarını da inceleme yetkisi bulunan melez ombudsmanlık kurumlarının (Eren, 2012: 40-41), insan haklarına dayalı idare anlayışının geliştirilmesi yönündeki işlevi daha belirgin hale gelmektedir. Üçüncü olarak, yargı organlarının katı usul kurallarından daha esnek çalışma ve inceleme yapma imkânına ve idarenin işleyişi konusunda tecrübeye sahip olan ombudsmanlık kurumu, idari faaliyetlerin insan haklarına uygunluğunu denetleme konusunda daha avantajlı durumdadır.

Türkiye’de yönetimin insan haklarına uygunluk denetimi konusunda 1990’lı yıllarda “çoklu kurumsal model” tercih edilerek, Başbakanlığa veya diğer bakanlıklara bağlı birçok insan hakları birimi oluşturulduğu, ancak bunların Paris İlkelerine uygun, bağımsız ve özerk kuruluşlar olmadığı görülmüştür.¹⁶ Türkiye’de Fransız idari sisteminin etkisiyle 2001 yılında “İnsan Hakları Danışma Kurulu” oluşturulmuştur. Kurulun işlevi insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin konularda görüş bildirmek ve tavsiyelerde bulunmak, öneriler ve raporlar hazırlamak olup Kurula ayrıca hak ihlallerini soruşturma yetkisi verilmemiştir. 2012 yılında yürürlüğe Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu ile insan hakları kurumu modeli benimsenmiştir (Eren, 2012: 44-58).

2016 yılında kabul edilen Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu ile eşitlik komisyonu ve insan hakları kurumunu birleştiren, ayrıca İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsanî veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’ne Ek İhtiyari Protokol hükümleri çerçevesinde kişilerin özgürlüklerinden yoksun bırakıldığı yerlere düzenli ziyaretler yapmak üzere oluşturulan sistemi de bünyesinde barındıran karma bir yapı benimsenmiştir. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun 17. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, ayrımcılık yasağı ihlalinin zarar gördüğü iddiasında bulunan her gerçek ve tüzel kişi Kuruma başvuru yapabilmektedir. Türkiye’de

¹⁶ Paris İlkeleri olarak da bilinen “İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler” için bkz. <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/717Paris-Prensipleri.pdf> (13.10.2018).

ayrıca AİHM kararlarının yerine getirilmesi sürecinde oluşturulan özel yetkili bir takım insan hakları komisyonlarından da söz etmek gerekir. Bu kapsamda Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun uyarınca 2004 yılında oluşturulmaya başlanan zarar tespit komisyonları, KKTC’de 2005 yılında kurulan Taşınmaz Mal Komisyonu, 2013 yılında kurulan Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Tazminat Komisyonu Başkanlığı, son olarak 2017 yılında kurulan Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu halen faaliyetlerini sürdürmektedir.

TBMM’nin yürütme ve idareyi denetim işlevinin yanı sıra kendilerine yapılan başvuruları inceleme yetkisi bulunan yasama komisyonları arasında Dilekçe Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu bulunmaktadır. Türkiye’de yönetimin insan haklarına, hukuka ve hakkaniyete uygunluğu konusunda en kapsamlı ve etkili denetim yetkisine sahip kurum, TBMM Başkanlığı’na bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu’dur. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu idari denetim kapsamında oluşturulan bir parlamento ombudsmanı niteliğinde olsa da, 6328 sayılı Kanunun 5. maddesinin 1. fıkrası uyarınca idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını insan haklarına uygunluk yönünden de incelemektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesinde iyi yönetim ilkeleri düzenlenirken, Kanunda ifade edilen “insan haklarına dayalı adalet anlayışı”nın yanı sıra ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, eşitlik, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi -sınırlı (kapalı) sayıda olmayan- insan haklarıyla ilgili bir takım iyi yönetim ilkelerine de yer verilmiştir. Üstelik Yönetmeliğin 7. maddesine göre şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali koşulu aranmamaktadır. Yine Yönetmeliğin 22. maddesine göre, şikâyet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. Öte yandan Yönetmeliğin 30. maddesinde, “Şikâyetten vazgeçme, şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi ve şikâyetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi hâllerinde şikâyet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere,

kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam...” edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yürürlükteki mevzuat hükümlerinin Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’na insan haklarının korunması ve geliştirilmesi yönünde önemli görevler yüklediği anlaşılmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu idari denetimi ve bununla bağlantılı olarak insan hakları denetimini konu unsuru yönünden daha geniş ve *usûlî* yönden daha esnek bir şekilde gerçekleştirebildiği için, iyi yönetim ilkeleriyle bağlantılı insan hakları ihlali şikâyetlerinin incelenmesi ve insan haklarına saygılı yönetimin geliştirilmesi yönünden Kurumun temel bir işlev üstlendiğine kuşku yoktur. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bugüne kadar incelediği başvuruların insan hakları yönünden çeşitli şikâyetler içerdiği, Kurumun tavsiye kararlarında insan hakları yönünden değerlendirmenin ayrı bir başlık altında yapılabildiği gibi, genellikle “hukuka ve hakkaniyete uygunluk”, istisnai olarak da “iyi yönetim” (ya da yönetişim) ilkeleri ile birlikte yapılabildiği görülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun şikâyet başvurularını kabul etmeye başladığı 2013 yılında verdiği ilk kararlarda, insan haklarıyla ilgili konular doğrudan veya dolaylı olarak hukuka ve hakkaniyete uygunluk ya da iyi yönetim ilkeleri kapsamında ele alınmıştır. Kurum 2014 yılından itibaren, bazı başvurularda insan hakları yönünden ayrı bir başlık altında inceleme yapmaya başlamıştır (Karakul, 2015: 97-99).¹⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu’na yapılan bazı başvurularda, hukuka ve hakkaniyete bağlılık ile insan hakları yönünden ayrı başlıklar altında yapılan değerlendirmelerin birbiriyle yakından ilişkili olduğu;¹⁸ bazı başvurularda şikâyet konusuyla bağlantı kurulan insan haklarının tavsiye kararına yansımadağı;¹⁹ bazı başvurularda ise insan hakları ve iyi yönetim ilkeleri arasında bağlantı kurulamadığı²⁰ görülmektedir. Birçok başvuruda insan hakları yönünden değerlendirmenin, başvuruya konu olaylarla ilgisi gözetilmeksizin, Anayasanın 10., AİHS’nin 13 ve 17. maddeleri kapsamında yapıldığı dikkat çekmektedir.²¹ Ayrıca bazı kararlarda iyi yönetim ilkeleri kapsamın-

¹⁷ KDK: Kamu Denetçiliği Kurumu, Ş.N.: Şikâyet Numarası, B.N.: Başvuru Numarası, K.T.: Karar Tarihi

¹⁸ Örneğin; bkz. KDK, Ş.N. 2015/5756, K.T. 14/06/2016; KDK, Ş.N. 2016/737, K.T. 14/07/2016.

¹⁹ Örneğin; bkz. KDK, Ş.N. 2015/5458, K.T. 06/05/2016.

²⁰ Örneğin; bkz. KDK, Ş.N. 2015/4974, K.T. 06/04/2016.

²¹ Örneğin; bkz. KDK, B.N. 2016/3237, K.T. 09/02/2017.

da yapılan denetim, AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde düzenlenen iyi yönetim hakkı ile özdeşleştirilmektedir.²² Kamu Denetçiliği Kurumu yalnızca insan haklarını etkileyen bireysel idari işlemleri değil, aynı zamanda yasal düzenlemeleri ve genel düzenleyici işlemleri de, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ilkesi kapsamında değerlendirip, idareye tavsiyelerde bulunabilmektedir.²³

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun gerçekleştirdiği denetimde insan haklarına saygı ilkesi, sadece medeni ve siyasal haklarla sınırlı olarak değil, aynı zamanda ekonomik, sosyal ve kültürel hakları da bir bütün olarak kapsayacak şekilde ele alınmaktadır. Bu nedenle somut olayda başvuruya konu olan hakların içeriği ve idarenin yükümlülükleri göz önünde bulundurularak, sosyal hakların korunması konusunda bir değerlendirme ve tespit yapılması doğaldır.²⁴ Elbette sosyal haklarla ilgili yapılacak değerlendirmede, Anayasanın 65. maddesi ve aynı zamanda sosyal haklarla ilgili uluslararası ve bölgesel düzenlemelerde yer verilen, sosyal hakların amaçlara uygun öncelikler gözetilerek, mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirilebileceğinin dikkate alınması gerekmektedir.

SONUÇ

Bu çalışmada uluslararası ve bölgesel örgütler nezdinde kabul edilen belge ve düzenlemeler ile yargısal kararlar ışığında iyi yönetim ile insan hakları arasındaki ilişki değerlendirilmeye çalışılmıştır. İyi yönetim ilkelerinden önemli bir kısmının temel hak ve özgürlüklerle bağlantılı olması, iyi yönetim ilkelelerine uygunluk denetimini, aynı zamanda insan haklarına uygunluk denetimi haline getirmektedir. Ancak idari eylem ve işlemlerin hazırlık, karar ve karar sonrası aşamalarında farklı insan hakları sorunları ortaya çıkabildiği için, idari sürecin üç safhaya ayrılarak inceleme yapılması önerilmiştir. İyi yönetim ilkelerinin yalnızca basit birer usul meselesi gibi görülmemesi gerektiği, temel hak ve özgürlüklerin esasıyla ilgili önemli yansımalarının olabileceği üzerinde durulmuştur. AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde iyi yönetimin subjektif bireysel bir hak olarak güvenceye alınmasının sonuçlarına ve AB yargı organlarının iyi yönetim ilkeleri ve iyi yönetim hakkıyla ilgili genel yaklaşımına değinilmiştir.

²² Örneğin; bkz. KDK, Ş.N. 2016/695, K.T. 09/08/2016.

²³ Örneğin; bkz. KDK, Ş.N. 2015/5756, K.T. 14/06/2016.

²⁴ Örneğin; bkz. KDK, B.N. 2017/12697, K.T. 08/06/2018; KDK, B.N. 2017/15568, K.T. 30/03/2018.

İyi yönetim ilkelerinin uygulanmasında ve yaygınlaşmasında ulusal ombudsmanlık kurumları önemli bir rol üstlenmektedir. Ancak ombudsmanlık kurumlarının insan haklarının korunması konusunda etkili bir iç hukuk yolu olarak kabul edilmesinin önünde birtakım engeller bulunmaktadır. Öncelikle bu kurumların incelemeleri sonucunda verdiği kararlar idare yönünden bağlayıcı olmayıp, tavsiye niteliğindedir. Bu nedenle uluslararası ve bölgesel insan hakları mekanizmaları –ilke olarak– ombudsmanlık kurumuna başvurmayı, tüketilmesi gereken etkili bir iç hukuk yolu olarak kabul etmemektedir. İkinci olarak, bağımsız bir idari denetim mekanizması olarak öngörülen ombudsmanlık kurumlarının görev ve yetkilerinin konu yönünden sınırlandırılmış olması, insan hakları şikâyetlerinin kaynağı konusunda kapsamlı bir denetim yapabilmelerine imkân vermemektedir. Son olarak, ombudsmanlık kurumlarının yapısı, çalışma usulü ve olanakları, aynı zamanda iyi yönetim ilkeleri arasında da kabul edilen, eşitlik ve ayrımcılık yasağıyla ilgili şikâyetler hakkında teknik ve ayrıntılı bir değerlendirme yapabilmelerini güçleştirmektedir.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu özelinde genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, Kurumun idarenin işleyişinden kaynaklanan usule ve esasa ilişkin sorunların tespitine ve çözümüne yönelik tavsiyeler geliştirilmesinde önemli bir tecrübe kazandığı, diğer Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında idarenin sorumluluğunu genişleten, birey eksenli bir yaklaşım benimsediği görülmektedir. Bununla birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu’nun tavsiye kararlarında insan hakları ve iyi yönetim ilkeleri arasındaki bağlantının açıklığa kavuşturulmasına, ayrıca denetim ölçütlerinin kapsamı ve sınırlılıkları konusunda yeknesak bir uygulamanın geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarında esas denetimin hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden yapıldığı, buna karşılık insan haklarına ve diğer iyi yönetim ilkelerine yeterince yer verilmediği tespit edilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun doğrudan insan hakları yönünden denetim yapma yetkisi bulunduğundan, iyi yönetim ile insan hakları arasında bağlantı kurma gereksinimi olmadığı düşünülebilir. Ancak ombudsmanlık kurumunun temelinde idarenin iyi yönetim ilkelerine uyumunun denetlenmesi olduğundan, iyi yönetim ile insan hakları ilişkisinin doğru kurulabilmesi önem taşımaktadır. Diğer yandan iyi yönetim ilkeleriyle doğrudan bağlantı kurulamayan bir yönetsel sorunun, norm somutlaştırması yapılmadan, torba hüküm niteliğinde görülen hukuka ve hakkaniyete uygunluk veya insan haklarına saygı ilkesiyle ilişkilendirilmesi,

ilgili idari kurumları doğru yönlendirmeyeceği gibi, başvuru sahibini de mevcut olmayan bir hakkın öznesi durumuna getirecektir. Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuruların tamamının konu yönünden bir insan hakları sorunu içermesi zorunluluğu yoktur. Bu durumda hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönünden değerlendirme yapmakla yetinilebilir. Ancak başvurunun somut koşulları göz önüne alındığında, diğer denetim ölçütleri yönünden ayrıca inceleme yapılmasını gerektirecek bir unsura rastlanmadığının kararda açıkça belirtilmesi daha uygun olacaktır.

KAYNAKÇA

- AVRUPA OMBUDSMANI (2015). Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, <file:///C:/Users/lawyer%202/Downloads/QK0414988TRN.tr.pdf> (13.10.2018).
- COUNCIL OF EUROPE (2007). Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, <https://rm.coe.int/16807096b9> (13.10.2018).
- DIAMANDOUROS, P. Nikiforos (2007). “Legality and good administration: is there a difference?”, **Rethinking good administration in the European Union: Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries, 14-16 October 2007**, Ed: Jean-Paul Delevoye ve P. Nikiforos Diamandouros, , Office for Official Publications of the European Communities, Lüksemburg, ss. 22-26.
- EREN, Abdurrahman (2012). **Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Uluslararası Standartlara Uygunluğun Yorum İlkeleri**, XII Levha, İstanbul.
- EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) (2011). Stocktaking on the Notions of “Good Governance” and “Good Administration”, CDL-AD(2011)006, Strasbourg, 9 March 2011, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)006-e) (13.10.2018).
- EUROPEAN OMBUDSMAN (2017). The respect for and pursuit of fundamental rights, https://www.ombudsman.europa.eu/en/thematic-paper/en/75072#_edn1 (13.10.2018).
- GARNER, Bryan A. (Ed.) (2005). **Black’s Law Dictionary**, Abridged Eighth Edition, Thomson/West, St. Paul.
- HARLOW, Carol (2006). “Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values”, **The European Journal of International Law**, Cilt: 17, Sayı: 1, ss. 187-214.
- HAUGEN, Hans M. (2011). “Human Rights Principles – Can They be Applied to Improve the Realization of Social Human Rights?”, **Max Planck Yearbook of United Nations Law**, Cilt: 15, Sayı: 1, ss. 419-444.
- HOFMANN, Herwig C. H. ve Bucura C. Mihaescu (2013). “The Relation between the Charter’s Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU

- Law: Good Administration as the Test Case”, **European Constitutional Law Review**, Cilt: 9, ss. 73-101.
- KARAKUL, Selman (2015). “Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 3, ss. 61-105.
- KRISTJÁNSDÓTTIR, Margrét Vala (2013). “Good Administration as a Fundamental Right”, **Icelandic Review of Politics and Administration**, Cilt: 9, Sayı: 1, ss. 237-255.
- NEHL, Hanns Peter (2009). “Good Administration as Procedural Right and/or General Principle?”, **Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration**, Ed: Herwig C.H. Hofmann ve Alexander H. Türk, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- NIEMIVUO, Matti (2008). “Good Administration and the Council of Europe”, **European Public Law**, Cilt: 14, Sayı: 4, ss. 545-563.
- OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (2007). **Good Governance Practices for the Protection of Human Rights**, United Nations, New York ve Cenevre.
- PAVEL, Nicolae (2012). “The Right to Good Administration”, **Contemporary Readings in Law and Social Justice**, Cilt: 4, Sayı: 2, ss. 919-933.
- PONCE, Juli (2005). “Good Administration and Administrative Procedures”, **Indiana Journal of Global Legal Studies**, Cilt: 12, Sayı: 2, ss. 551-588.
- REICHEL, Jane (2008). “Between Supremacy and Autonomy – Applying the Principle of Good Administration in the Member States”, **General Principles of EC Law in a Process of Development**, Ed: Ulf Bernitz vd., Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, ss: 245-255.
- SPANO, Robert (2018). “The Future of the European Court of Human Rights—Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law”, **Human Rights Law Review**, Cilt: 18, Sayı: 3, ss. 473-494.
- SUPPORT FOR IMPROVEMENT IN GOVERNANCE AND MANAGEMENT (SIGMA) (2012). Good Administration through a Better System of Administrative Procedures, http://www.sigmaxweb.org/publications/Comments_LawAdminProceduresKosovo_JN_Oct2012_Eng%20%20.pdf (13.10.2018).

STOKER, Gerry (1998). "Governance as Theory: Five Propositions", **International Social Science Journal**, Cilt: 50, Sayı: 155, ss. 17-28.

YASİN, Melikşah (2011). İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/ (13.10.2018).

<https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home> (13.10.2018).

<http://fra.europa.eu/en/charterpedia/article/41-right-good-administration> (13.10.2018).

<https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (13.10.2018).

<https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708> (13.10.2018).

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/> (13.10.2018).

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/home> (13.10.2018).

<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/717Paris-Prensipleri.pdf> (13.10.2018).

<https://www.ombudsman.gov.tr/index.html> (13.10.2018).

<http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm> (13.10.2018).