T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AMERİKAN İDARİ USUL KANUNU ÖRNEĞİNDE İDARİ USULUN GENEL ESASLARI

Yusuf BAŞ

Danışman
Prof. Dr. Oğuz SANCAKDAR

İZMİR - 2018

YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite	: Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı	: YUSUF BAŞ
Öğrenci No	: 2015801001
Tez Başlığı	: Amerikan İdari Usul Kanunu Örneğinde İdarin Usulün Genel Esasları
Savunma Tarihi	: 18/06/2018
Danışmanı	: Prof.Dr.Oğuz SANCAKDAR

JÜRİ ÜYELERİ

Ünvanı, Adı, Soyadı	Üniversitesi	İmza
Prof.Dr.Oğuz SANCAKDAR	-DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	.....
Dr.Öğr.Üyesi Lale Burcu ÖNÜT	-DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	.....
Doç.Dr.Serkan ÇINARLI	-CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ	.....

YUSUF BAŞ tarafından hazırlanmış ve sunulmuş olan bu tez savunmada başarılı bulunarak oy birliği( ) / oy çokluğu( ) ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Metin ARIKAN
Müdür

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum "Amerikan İdari Usul Kanunu Örneğinde İdari Usulün Genel Esasları" adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih
...../...../.....
Yusuf BAŞ
İmza

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi
Amerikan İdari Usul Kanunu Örneğinde İdari Usulün Genel Esasları
Yusuf BAŞ

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Kamu Hukuku Yüksek Lisans Programı

Basitçe idari işlemlerin yapılmasında izlenecek yolu gösteren kurallar bütünü olarak tanımlanabilecek olan idari usul birçok hukuki ilkenin gerçek anlamda var olması için olmazsa olmaz konumdadır. Modern, demokratik hukuk devleti ancak işlem ve eylemlerinde izlenecek usul önceden belirlenmiş bir idarenin bireylere saylayacağı hukuki güvence ile var olabilir. Yargısal usullere koşut biçimde ve genel idari usul yaklaşımı ile kodifiye edilmiş bir idari usul kanununun varlığı idari faaliyetin hızlı ve verimli şekilde gerçekleşmesinin ve katılımcı demokratik idare anlayışının hayata geçirilmesinin en birincil yolu olarak değerlendirilmektedir.

ABD'de 1946 yılında bu yaklaşımla genel idari usul kanunu kodifiye edilmiş, idari faaliyet belirgin bir sınıflandırmaya tabi tutularak her bir faaliyet türü için kural ve ilkeler ortaya konmuştur. Anglo-Sakson hukuk sistemine dahil olan ülkede idare hukuku uygulamada ve literatürde görece yavaş bir gelişim gösterse de, idari usul açısından erken, kapsamlı ve etkin bir düzenleme yürürlüğe konabilmiştir. Bilgi edinme hakkı, açık toplantılar ve idarenin yayımlaması gereken belgeler açısından idarenin sorumluluklarını geniş tutan ve istisnaları oldukça kısıtlı tutan kanun; kişi hak ve özgürlüklerinin idare karşısında korunması, etkili ve gerçek katılım hakkı, açıklık ilkesi gibi hak ve ilkelerin etkili şekilde gerçekleşmesini ve kamu yönetimi anlayışına yerleşmesini sağlayabilmiştir.

Ülkemizde de 1990'lı ve 2000'li yıllarda genel idari usul kanunu

yapılmasına dair ciddi çalışmalar yapılmıştır. Bu kapsamda hazırlanan genel idari usul kanunu tasarısı yasama organının önüne gelme fırsatı bulamasa da, uzun vadede ülkemizdeki idari usul çalışmaları açısından diğer ülkelerdeki idari usulün incelenmesi önem arz etmektedir. Bu doğrultuda çalışmada idari usulün tarihsel gelişimi, teorik meseleleri ve idari usul ilkelerinin ABD uygulamasında tezahürü incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: İdari Usul, İdare Hukuku, ABD Hukuku, Bilgi Edinme Hakkı, Yönetimde Açıklık, Dinlenilme Hakkı, Demokratik İdare, Kamu Yönetimi

ABSTRACT

Master's Thesis

General Principles of Administrative Procedure in the Example of U.S. Administrative Precodure Act

Yusuf BAŞ

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Law

Public Law Master's Program

Adminsitrative procedure, which is simply the entirety of rules and methods to be followed in administrative action, is essential to actualization of various principles of law. A state may qualify as modern, democratic and a state of law only by the legal protection of pre-determined administrative procedure. Existence of an administrative procedure code which has been codified with a general administrative procedure approach and parallel to the judicial procedure is considered to be primary means of effective and swift administrative action and actualization of participatory democratic administration.

In 1946 USA was able to codify the administrative procedure which enabled explicit categorization of administrative action and determination of rules and principles for each type of action. Despite the fact that the country falls within the Anglo-Saxon law and thus showed relative slow development in administrative law area, it was able to put into effect a comprehensive and efficient code in administrative procedure. The code determined the responsibilities of the administrative agencies and protection provided to individuals quite wide on the matters of freedom of information, opennes in administrative action and publication responsibilities. This ensures an active protection of rights and freedoms, active and sincere participatory rights, and opennes in administration thus shifting the paradigm in public administration.

There were significant studies in 1990's and 2000's in Turkey about administrative procedure. A draft of general administrative procedure code was prepared but never made its way to Parliament's agenda. Still, the analysis of administrative procedure law in other countries is crucial for long term administrative procedure studies in Turkey. In this study, we investigated the historical development and theoretical issues of administrative procedure. Also the appearance of administrative procedure principles in U.S. example has been studied.

Keywords: Administrative Procedure, Administrative Law, US Law, American Administrative Law, Freedom of Information, Opennes in Administration, Right to be Heard, Democratic Administration, Public Administration.

AMERİKAN İDARİ USUL KANUNU ÖRNEĞİNDE
İDARİ USULÜN GENEL ESASLARI

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI ii
YEMİN METNİ iii
ÖZET iv
ABSTRACT vi
İÇİNDEKİLER viii
KISALTMALAR xiii

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
İDARİ USUL

I. KAVRAM 2
A. Usul 2
B. İdari Usul 4
1. Dar – Geniş Anlamda İdari Usul 6
2. Genel – Özel İdari Usul 7
II. İDARİ USULÜN KAPSAMI 8
III. İDARİ USULÜN AMACI 10
A. Hukuka Bağlı İdare 11
B. Demokrasi ve Katılımcı Yönetim 13
C. Hukuki Belirlilik ve Güvence 15
IV İDARİ USULÜN ÖNEMİ 16
A. İdarenin İşleyişinin İyileştirilmesi Açısından 17
B. İdare ile Bireyler Arasındaki İlişki Açısından 17
C. Keyfiliğin Sakıncalarını Gidermek Açısından 18
V KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA İDARİ USUL 18

A. Avusturya 19
1. Genel Olarak 20
2. Dinlenilme Hakkı 21
3. İdari İşlemlere Karşı Başvuru Yolları 21
4. İdari İşlemin Şekli ve Gerekçe Yükümlülüğü 22
B. Almanya 22
1. Genel Olarak 22
2. Katılım ve Dinlenilme Hakları ile Açıklık İlkesi 23
3. İdari İşlemlere Karşı Başvuru Yolları 24
4. İdari İşlemin Şekli ve Gerekçe Yükümlülüğü 25
5. İdarenin Takdir Yetkisi 26
C. Fransa 26
1. Genel Olarak 26
2. Bilgi Edinme Hakkı ve İdarede Açıklık 27
3. Gerekçe Yükümlülüğü 28
D. İspanya 28
1. Genel Olarak 28
2. Bilgi ve Belgelere Erişim Hakkı ve Açıklık 30
3. İdari İşlemin Şekli ve Gerekçe Yükümlülüğü 31
E. Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi 32
1. Avrupa Konseyi 32
a. İdari İşlemler Karşısında Bireylerin Korunması Hakkında (77)31 Sayılı Bakanlar Komitesi Kararı 33
(1) Dinlenilme Hakkı 34
(2) Bilgi Kaynaklarından Yararlanma Hakkı 34
(3) Hukuki Yardım ve Temsil 35
(4) İdari İşlemlerin Gerekçeli olması 35
(5) İşleme Karşı Başvuru Yollarının Belirtilmesi 36
b. Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin Tavsiye Kararı 36
c. İyi İdare Konusunda Üye Devletlere Tavsiye Kararı 38
2. Avrupa Birliği 40
a. Katılım Ortaklığı Belgeleri 42

b. İlerleme Raporları 43
VI. TÜRKİYE'DE İDARİ USUL 44
A. Tarihsel Gelişim 44
1. Bilimsel Çalışmalar 44
2. Kamu Yönetimini Geliştirme Çalışmaları 45
a. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) 45
b. Anayasaya İdari Usul Maddesi Eklenmesi Önerisi 47
c. İdari Usulle İlgili Yetki Kanunları ve Kanun Hükmünde Kararnameler 47
d. Kamu Yönetimi Araştırması Raporu (KAYA) 48
B. Yargı İçtihatlarında İdari Usul 49
1. Savunma ve Dinlenilme hakkı 50
2. Yazılılık ve Gerekçe İlkesi 51
C. Genel İdari Usul Kanunu Hazırlık Çalışmaları 52
1. Genel İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu 53
2. Adalet Bakanlığının Çalışmaları 53
D. Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik 54
E. Bilgi Edinme Hakkı 55

İKİNCİ BÖLÜM
İDARİ USUL İLKE VE KAVRAMLARININ
AMERİKAN İDARİ USUL KANUNUNDA GÖRÜNÜŞÜ

I. AMERİKAN İDARİ USUL KANUNU 59
A. Tarihçe 59
1. Kanunun Yapılışı Öncesi ABD'de Genel Durum 59
a. Siyasi ve Ekonomik Durum 60
b. İdare Hukuku Açısından Durum 60
2. Kanunun Teklif ve Kabul Süreci 63
B. Kanunun Kapsamı 64
1. İdari Makamlar Açısından 64

2. İdari Faaliyet Türleri Açısından 66
a. İşlem Yapma 66
b. Karar Alma 67
C. Kanunun Amerikan Mevzuatındaki Yeri 68
D. Yardımcı ve Tamamlayıcı Mevzuat ve Belgeler 70
1. Adalet Bakanlığı İdari Usul El Kitabı 70
2. Bilgi Özgürlüğü Kanunu 71
3. Günışığında Yönetim Kanunu 72
4. Özel Hayatın Gizliliği Kanunu 73
II. BİLGİ ÖZGÜRLÜĞÜ 73
A. Genel Olarak 73
B. Resmi Gazete'de Yayımlanması Zorunlu Olan Bilgi ve Belgeler 74
C. Elektronik Ortamda Kamunun İncelemesine Sunulması Zorunlu Olan Bilgi ve Belgeler 75
D. Talep Halinde İlgiliye Verilmesi Zorunlu Olan Bilgi ve Belgeler 75
E. İdarenin Bilgi ve Belgeyi Sağlama Süresi ve Ret Durumunda Başvuru Yolları 76
F. İstisnalar 76
F. Hakkın Kullanımı ile İlgili İdareler 78
III. AÇIKLIK İLKESİ 79
A. Genel Olarak 79
B. Toplantıların Halka Açık Yapılması Zorunluluğu Açısından 80
1. İstisnalar 80
2. Toplantıların Kapalı Yapılması Usulü 81
3. Toplantıların Duyurulması Zorunluluğu 82
C. İdari Belgelerin Yayımlanma Yükümlülüğü Açısından 82
IV. ÖZEL HAYATIN GİZLİLİĞİ 82
A. Genel Olarak 82
B. Kapsam 83
C. Kayıtlara Ulaşma Hakkı 83
D. Kayıtların Açıklanması Yasağı 84
V. KATILIM HAKKI 84

A. Genel Olarak 84
B. İstisnalar 85
C. İdarelerin Yükümlülükleri 85
SONUÇ 86
KAYNAKÇA 90

KISALTMALAR

§	Madde
AB	Avrupa Birliği
ABA	Amerikan Barolar Birliği (American Bar Association)
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
APA	Amerikan İdari Usul Kanunu (Administrative Procedure Act)
AVG	Avusturya İdari Usul Kanunu (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz)
AYM	Anayasa Mahkemesi
bkz.	Bakınız
D.	Daire
Dan.	Danıştay
E.	Esas Numarası
FOIA	Bilgi Özgürlüğü Kanunu (Freedom of Information Act)
İDDK	
İYUK	2547 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	Karar Numarası
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması Raporu
LPA	İsviçre İdari Usul Kanunu (Loi Sur la Procédure Administrative)
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
örn.	Örneğin
PAC	İspanya İdari Usul Kanunu (Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)
Pub.L.	Genel Kanun (Public Law)
RG	Resmi Gazete
s.	Sayfa

ss.	Sayfadan sayfaya
Stat.	Yürürlükteki Kanunlar (Statutes at Large)
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
U.S.C.	ABD Kanunları (US Code)
vb.	Ve benzeri
vd.	Ve devamı
VwVfG	Alman İdari Usul Kanunu (Verwaltungsverfahrensgesetz)

GİRİŞ

En basit şekilde idari faaliyetin önceden belirlenen kurallara bağlanması anlamına gelen idari usul; çağdaş ve demokratik yönetim anlayışı açısından büyük önem arz etmektedir. Bilimsel ve teknolojik gelişmelere koşut biçimde gelişen ve karmaşıklaşan üretim ilişkileri doğal olarak idari faaliyetin de hacmini artırmakta ve yapısını karmaşıklaştırmaktadır. Devlet aygıtının icracı kolunu oluşturan idarenin faaliyetlerinin hukuk kurallarına bağlı kılınması bireylerin hak, özgürlük ve menfaatlerinin korunması bakımından da büyük önem arz etmektedir. Tarihsel gelişim içinde idarenin işlem ve kararlarının belirli ve güvenceli olmasının sağlanmasının aracı olarak idari usul kavramı ortaya çıkmıştır. Yargısal usullere benzer ve kanuni seviyede genel bir çerçeve düzenlemenin, yani bir genel idari usul kanununun varlığı bireylerin idare karşısında korunması ve idari faaliyetin verimi açısından birincil araç olarak değerlendirilmektedir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde 1946 yılında yürürlüğe giren, 1960'lı ve70'li yıllarda üç majör değişimle bugünkü ana hatlarına kavuşan Amerikan İdari Usul Kanunu, ülkenin dünya çapında demokratik gelişkinlik ve hukukun üstünlüğü açılarından ileri bir seviyede görüldüğü göz önünde alındığında önemli bir araştırma konusu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde idari usul kavramı ele alınmıştır. İdari usul öncelikle semantik ve kavramsal olarak incelenmiştir. Bölümün devamında idari usulün kapsamı, amacı ve önemi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Son olarak genel idari usul düzenlemesine sahip olan ve olmayan bazı ülke örnekleri incelendikten sonra ülkemizde idari usul masaya yatırılmıştır.

İkinci bölümün odağı ise Amerikan idari usul hukukudur. Öncelikle çalışmaya konu olan kanun tarihçesi, kapsamı ve Amerikan mevzuatındaki yeri açısından incelenmiştir. Bölümün devamında idari usul literatüründe geniş yer bulan bazı ilke ve kavramların kanunda ve genel olarak Amerikan uygulamasında görünüşü incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM
İDARİ USUL

Amerika Birleşik Devletleri'nde idari faaliyetlerin yapılmasında genel kural ve yöntemi belirleyen Amerikan İdari Usul Kanunu (Administrative Procedure Act - APA) örneğinde idari usulün temel ilke, esas ve kavramlarını irdelemek amacında olan bu çalışmada, öncelikle, idari usulün kavramsal, hukuki ve tarihi olarak incelenip açıklanması büyük önem arz etmektedir. En basit anlamda idari faaliyette uyulması gereken kurallar bütünü olarak ifade edilebilecek olan idari usul bu bölümde önce kavramsal ve semantik olarak açıklanmıştır. Sonrasında idari usulün kapsamına, yani idari usul kurallarıyla bağlı olan idarelerin hangileri olduğuna dair açıklamalara yer verilmiştir. İdari usulün amacı ve önemi, birbiri ile ilişkisi göz ardı edilmeden ayrı başlıklar altında irdelenmiştir. Genel idari usul kanununa sahip olan ve olmayan bazı ülke örnekleri idari usul açısından incelenmiş olup devamında Türkiye'nin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi ve aday ülke statüsünde bulunduğu Avrupa Birliği'nin idari usul açısından durumu açıklanmaya çalışılmıştır. Son olarak Türkiye'de idari usulün tarihsel gelişimi, genel idari usul kanunu hazırlık çalışmaları ve idari usule dair mevzuatımızda hali hazırda bulunan düzenlemeler "Türkiye'de İdari Usul" başlığında mercek altına alınmıştır.

I. KAVRAM

İdari usulün bir kurallar bütünü ve bir yaklaşım olarak etraflıca ele alınmadan önce, kavramsal ve semantik olarak irdelenmesi faydalı olacaktır. Öncelikle usul kavramı, ardından da idari usul kavramı aşağıda çeşitli tanım ve görüşler çerçevesinde ele alınacaktır.

A. Usul

Arapça kökenli bir sözcük olan "usul", ilk anlamı ile "asıl"ın çoğuludur.[1] Bu ilk anlamı ile üstsoy anlamına da gelen sözcüğün ikinci anlamı "*Bir amaca erişmek*

[1] **Türk Hukuk Lügatı**, Başbakanlık Basımevi, 3. Baskı, 1991, s.349.

*için izlenen düzenli yol, tutulan yol, yöntem, tarz"*dır.[2] Hukuk bağlamında ise usul "*bir yasama ya da yönetim işleminin hazırlanması, yapılması ya da yürürlüğe konması sırasında uyulması gereken hükümler, kurallar ve izlenecek yollar*" olarak tanımlanmaktadır.[3] Sözlükteki bu tanım usulü bir yasama ya da yönetim işlemi kapsamında tanımlasa da, usulün yargılama faaliyetine ilişkin bir anlamı da bulunmakta olup bu açıdan usul, muhakeme anlamına gelmektedir.[4]

Usul kavramını doğru anlamak için bu kavramı ilişkili bazı kavramlarla birlikte irdelemek gerekir.[5] Usul ile ilişkili kavramların başında "şekil" gelmektedir. *Onar* şekli "idari tasarrufun oluşu ve tekemmülü, iradenin hazırlanması, izharı ve tespiti için takip edilecek usul, merasim ve vesikalar" olarak tanımlamaktadır.[6] Şekil bu tanımı ile usulü de kapsayan bir üst kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. *Duran* şekil yerine biçim sözcüğünü kullanmakla birlikte yine biçimin "yol ve yöntemleri de" içeren bir üst kavram olduğunu belirtmektedir.[7] *Günday* şeklin, birincil olarak idari işlemdeki iradenin dış dünyaya yansımasının maddi biçimi; ikincil olarak ise idari işlemin yapılmasında izlenen usulü ifade ettiğini vurgulamaktadır.[8] Buradaki ikincil anlam yukarıdaki tanımlarda da yer verilen üst kavramı ifade ederken birincil anlam, basitçe idari işlemin özünü oluşturan iradenin dış dünyada görünüşünün formunu (örneğin yazılı) ifade eder.

Usul kavramı incelenirken maddi hukuk – şekli hukuk ayrımı açısından da bir değerlendirme yapmak gerekir. Usul bu ayrımın şekli hukuk ayağını oluşturmaktadır. Maddi hukuk ve usul birbiriyle karşılıklı ilişki içindedir ve değişik özellikleri ile birbirini tamamlamakta ve mükemmelleştirmektedir.[9] Maddi hukuk-şekli hukuk

---

[2] Türk Dil Kurumu, **Güncel Türkçe Sözlük,** "usul", http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5af061be8fa820.44917838, (18.12.2016).

[3] Ali Püsküllüoğlu, **Arkadaş Türkçe Sözlük,** Arkadaş Yayınevi, 8. Baskı, Ankara, 2004, s.1008.

[4] Usul kavramının bu yönü yargılama usulünün konusu olup çalışmanın odağı dışında kalmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Baki Kuru, Ramazan Aslan, Ejder Yılmaz, **Medeni Usul Hukuku,** 25. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2014, s.58 vd.

[5] Terimler konusunda ayrıntılı bir inceleme için bakınız: Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Önünde Savunma Hakları,** Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1983, (Savunma Hakları), ss. 1-14.

[6] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** Cilt:1, İstanbul, 1966, s. 308.

[7] Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları,** İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982 (İdare), s.410.

[8] Metin Günday, **İdare Hukuku,** 11. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017, s.144.

[9] Hermann Hill, **Das Fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht**, Heidelberg, 1986, s. 203.

ayrımı yapıldığında, usulün maddi hukuk kadar öne çıkması ve bazen amaç haline getirilmesi meselesi ortaya çıkmaktadır. Bu noktada *Hill* usulün doğru karara ulaşmada bir araç olduğunun açık olduğunu belirtmektedir.[10] Bununla birlikte usulün amaç konumunun onun önemini azaltmadığı, karar veya işlemin maddi sonucu karşısında önemsiz ve değersiz olmadığı yazar tarafından vurgulanmaktadır.[11]

B. İdari Usul

İdari usul, somut ve kişiselleştirilmiş bir olaya maddi hukukun uygulanma esas ve şartlarını gösteren kurallar bütünü olarak tanımlanmaktadır.[12] Şekli hukuk kuralları çoğu zaman yargısal hukuki korumaya ilişkin usulü düzenlemektedir. Fakat idari usul yürütme erkinin icrasıyla ilgilidir ve bir hukuki koruma usulü değildir.[13] İdari usulün yürütülmesi idarenin maddi hukukun kendisine verdiği yetkileri kullanarak görevini yerine getirmesinden ibarettir.[14] Bu bakımdan idare hem taraf hem de karar veren konumundadır.[15] İdari usulde katılanların hak ve yükümlülükleri ile idari usul ilişkileri yargılama usulündeki usul ilişkilerine nazaran daha karmaşık ve kapsayıcıdır ve farklı ilkelerle teşekkül etmektedir.[16] İdari usul maddi idare hukukunun gerçekleştirilişinin şekil ve usulü olsa da maddi idare hukuku ile idari usul hukukunu kesin çizgilerle birbirinden ayırmanın mümkün olmadığını da belirtmek gerekir.

Türk hukukunda müstakil bir idari usul kanunu bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak idari usule dair kesin ve tekil bir tanım yahut teori oluşamamıştır. İdari usul hem idari işlemin yetki ve şekil unsurunu hem de idari işlemin içeriğini oluşturan iradenin oluşumuna ilişkin işleri[17] kapsayan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada şekil ve usul kavramlarını ve birbiri ile ilişkisini tekrar

---

[10] Hill, s. 202.
[11] Ayrıntılı açıklamalar için bkz. Hill, s.201 vd.
[12] Peter Badura, "Das Verwaltungsverfahren", **Allgemeines Verwaltungsrecht,** (Ed. Hans-Uwe Erichsen ve Wolfgang Martens), Walter de Gruyter, 1975, s. 241.
[13] Badura, s. 244.
[14] Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya. **Türk İdare Hukuku,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017, s.559.
[15] Badura, s. 244.
[16] Bahtiyar Akyılmaz, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü,** Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, (İşlem), s. 66
[17] Pertev Bilgen, **1961 Anayasasına Göre Sıkıyönetim,** İstanbul, 1976, s.52.

irdelemek gerekir. Şekil, bir tanıma göre basitçe işlemin yazılı, sözlü, fiili veya susma şeklinde olmasını ifade etmektedir.[18] *Akıllıoğlu* şekil ve usul kavramlarının her birinin idari usule dair bütün işleri ve terimleri içerecek genişlikte olduğunu ve birbiri yerine kullanılabileceğini savunmaktadır.[19] *Onar,* şekli "...tasarrufun oluşu ve tekemmülü, iradenin hazırlanması, izharı ve tesbiti için takip edilecek usul, merasim ve vesikalar" olarak tanımlamaktadır.[20] Bu tanımda da olduğu üzere çoğu kez şekil, usulü kapsayan geniş bir üst kavram olarak kullanılmaktadır.[21] Yargısal denetimde de idari işlemin usul unsurundan bahsedilmemekte, usul, şekil unsurunun içinde değerlendirilmektedir.[22] Bunda 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) metninde idari işlemin unsurları arasında şekil kavramının yer almasının rolü büyüktür. Bu bağlamda kavramsal çerçevenin oturtulması açısından en doğru yol *Özay'*ın yaklaşımının benimsenerek İYUK'taki şekil kavramının "usul-şekil" olarak anlaşılması ve usulün şekilden önceye konulması olacaktır.[23]

Bu açıklamalar doğrultusunda ve idari usulün tek ve kesin bir tanımı olmadığını belirttikten sonra, *Balta'*nın idari usul tanımının yalın ve açıklayıcı olduğuna değinilmelidir. Bu tanıma göre idari usul, bir idari faaliyetin hangi idari makam tarafından hangi biçimde yapılacağını gösteren kurallar bütünüdür.[24] Alman İdari Usul Kanunu'nda (Verwaltungsverfahrensgesetz) ise idari usul şu şekilde tanımlanmıştır:

> "İdari usul idari makamların, koşulların incelenmesinde, idari işlemin hazırlanmasında ve yapılmasında ya da kamu hukuku sözleşmesinin aktedilmesinde bir hukuki sonuç doğurmaya yönelik herhangi bir faaliyetidir; bu. Bu bir idari işlemin yapılmasını ya da kamu hukuku sözleşmesinin aktedilmesini de içerir."[25]

Bu tanımda öne çıkan iki husus vardır. Birincisi yalnızca idari mercilerin idari usulü

---

[18] Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku Ders Notları,** Ankara, 1977, s.81.
[19] Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s.2.
[20] Onar, s.308.
[21] Murat Sezginer, "Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu,** Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, s.201.
[22] Bir Danıştay kararının muhalefet şerhinde "idari işlemlerin unsurları arasında "usul" diye bir şey yoktur" ifadesi geçse başkaca bu yönde görüş içeren karar bulunmamaktadır. Dan. 12.D., E. 1970/5388, K. 1971/1152, T. 3.5.1971, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası,**
http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm
[23] İl Han Özay, **Günışığında Yönetim,** On İki Levha Yayınları, Ankara, 1996, s.394.
[24] Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş,** Ankara, 1970, s. 196.
[25] Mehmet Semih Gemalmaz, Osman Doğru, "Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi,** Cilt:9, Sayı 1-3, 1988, s.128.

yürütebileceğidir. İkinci husus ise idari merciin yaptığı her faaliyetin idari usule tabi olmadığı, yalnızca idari işlemin yapılmasına yahut idari sözleşmenin imzalanmasına yönelik olarak yapılan faaliyetlerin idari usule tabi olduğudur.[26] *Odyakmaz* ise idari usulü "... idarenin kamu gücünü kullanarak bireylerin hak ve çıkarlarını etkilemeden önce, ilgililerin bir takım hak ve yetkilerle donatılarak, idare önünde menfaatlerini korumalarına imkan sağlayan çağdaş bir müessese" olarak tanımlamaktadır.[27]

Yukarıdaki tanım ve açıklamalar ışığında, idari usulün yeni bir tanımını yapmaktansa tanımlarda önce çıkan hususları tespit etmek gerekir. İdari usul kuralları öncelikle idari faaliyetin hangi idare veya idareler tarafından yapılacağını ve işlemin şeklini belirlemektedir.[28] Bağlama göre idari usulün hangi idareleri ve hangi idari faaliyet türlerini kapsadığının belirlenmesi önem arz etmektedir.[29] İdari usulün ayrıca, amacı bağlamında, ilgililerin menfaatlerinin korunmasına yönelik bir kurallar bütünü olduğu unutulmamalıdır.[30]

1. Dar – Geniş Anlamda İdari Usul

İdarenin idare hukuku alanında yaptığı, hukuki sonuç doğurmaya yönelik ve tek yanlı kamusal irade açıklamalarını kapsamına alan idari usule "dar anlamda idari usul" denilmektedir.[31] Bu tanıma göre dar anlamda idari usul idare hukukunun uygulandığı alanlarda yapılan idari işlemleri ve idari sözleşmeleri kapsar. Böylece örneğin idarenin özel hukuk kişisi şeklinde hareket ettiği sözleşmeler dar anlamda idari usulün kapsamına girmemektedir. Bu durumda örneğin idarenin özel hukuk sözleşmeleri idari usulün kapsamına girmemektedir.

Geniş anlamda idari usul ise idarenin hukuk devleti ilkesinin bir sonucu

---

[26] Akyılmaz, İşlem, s.68.

[27] Odyakmaz, Zehra, "Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt:1, Sayı:2, (Prof. Dr. Naci Kınacıoğlu'na Armağan), 1997 (Şeffaflaşma), s.3.

[28] Balta, s.196.

[29] Bu konuda daha ayrıntılı açıklamalar aşağıda "II. İdari Usulün Kapsamı" başlığında mevcuttur.

[30] Odyakmaz, Şeffaflaşma, s.3.

[31] Ali Ülkü Azrak, **İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi,** (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1964 (Tez), s.11; Akyılmaz, İşlem, s.69.

olarak uymak zorunda olduğu genel usulü ifade eder. [32] Kavram dar anlamda idari usulün kapsamına girmeyen faaliyetlerde dahi idarenin uyması gereken bir standardı ifade eder. İdari usul ilkelerinden daha genel nitelikli bazı hukuki ilkelerin idare açısından da geçerli olması bu kavrama vücut vermektedir. İdari usulün asıl odağı dar anlamda idari usul kavramı kapsamına giren meseleler olup geniş anlamda idari usul üzerine doktrinde çok geniş açıklamalar bulunmamaktadır.

2. Genel – Özel İdari Usul

İdari usulün değerlendirilmesinde esas olarak biçimsel ve özsel olmak üzere iki yaklaşım bulunmaktadır.[33] Biçimsel yaklaşıma göre idari usul, norm yapısını oluşturmak ve onun hukuk dünyasında var olmasını sağlamak için girişilen etkinliklerin tümüdür. Bu yaklaşım maddi hukuku ön plana çıkarmakta ve önemsemektedir. Usul hukukunu ise maddi hukukun salt bir işlevi veya biçimi olarak görmektedir. Bu yaklaşıma göre idari usulün kendi özü veya içeriği bulunmamaktadır.[34]

Özsel yaklaşım ise birel işlemin yapılmasında yargılama usulünde kullanılan ilke ve kurallardan yararlanılması esasına dayanmaktadır.[35] Özsel yaklaşım genel idari usul yaklaşımı olarak da bilinmekte olup, bu yaklaşıma göre idari usulün yargılama hukukundakine benzer maddi hukuktan bağımsız kendine has bir içeriği bulunmaktadır.[36] Bu yaklaşıma göre idari usul, idari işlemin yapılışı sırasında idarenin ilgili kişileri çağırıp dinleyerek onlara düşüncelerini bildirmek ve delillerini sunmak fırsatını sunması; yargılama usullerine benzer biçimde maddi ve hukuki gerekçelere uygun karar verebilmek için kendi kendini denetlemesi anlamına

---

[32] Akyılmaz, İşlem, s.69. Bu noktada dar – geniş idari usule dair farklı bir yaklaşımın da var olduğunu belirtmek gerekir. *Pitschas'*a göre dar anlamda idari usu idarenin dışa yönelik etki doğuran gerek özel hukuk ve gerekse kamu hukuku işlemlerini ve idarenin sözleşmelerini kapsamaktadır. Geniş anlamda idari usul ise idarenin içsel nitelikli faaliyetlerini de kapsamaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz: Reiner Pitschas, **Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren: Strukturprobleme, Funktionsbedingungen und Entwicklungsperspektiven eines konsensualen Verwaltungsrechts**, Münih, 1990, s.43.

[33] *Akıllıoğlu* bu yaklaşımlara bir de; teorik nitelikte olmadığını da belirterek "yargı denetimi yaklaşımı"nı eklemektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 25-50.

[34] Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s.26.

[35] Azrak, Tez, s.10 vd.; Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 33.

[36] Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s.33 vd.

gelmektedir.[37]

Özel idari usul en genel anlamıyla, kanunla genel idari usulden ayrı veya ek usullerin öngörüldüğü durumları ifade eder. Genel idari usul idarenin tüm idari işlem ve sözleşmelerinde uymakla yükümlü olduğu ilke ve kuralları ifade eden bir çerçeve iken özel idari usul kendine has özellikleri olan bazı idari faaliyetlerin yapılış usulünün ayrıca düzenlenmiş olduğu hallerde karşımıza çıkar. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda düzenlenen idari usul süreçleri özel idari usule örnektir.

İdari Usul kavramından ilk etapta anlaşılan yukarıdaki ayrımlardan dar anlamda idari usul ve genel anlamda idari usuldür. Bu çalışmada da esas olarak incelenen genel idari usul yaklaşımıdır. Bu noktada dar ve genel sözcükleri birbirine zıt gibi görünse de *Azrak'*ın açıklamaları meselenin anlaşılmasında aydınlatıcı olacaktır. Yazar genel sıfatı bir genişliği ifade ediyor gibi görünse de aslında genel idari usulün yalnızca bazı faaliyet alanlarını kapsaması nedeniyle özel idari usullere göre daha dar olduğunu, fakat uygulandığı faaliyet alanları için bağlayıcı, objektif ve genel kurallar getirmekle genel olduğunu vurgulamaktadır.[38]

II. İDARİ USULÜN KAPSAMI

İdari Usulün kurallarının hangi özneleri bağladığının, diğer bir deyişle hangi organların idari usulün kapsamında olduğunun belirlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamın belirlenmesi için öncelikle ilgili ülkenin (varsa) idari usul kanununda veya diğer ilgili mevzuatında kapsama dair bir hüküm olup olmadığına bakılmalıdır. Bazı ülkelerde (örneğin ABD ve İsviçre) idari usul kanunu "idare"yi açıkça tanımlamıştır.[39] Böylece kanunun ve dolayısıyla idari usul kurallarının kapsadığı idareler açıkça belirlenmiş olmaktadır. Genel olarak idari usul düzenlemeleri incelendiğinde birel işlemler ve genel kararların kapsama sokulduğu, yönetmelik gibi genel düzenleyici işlemlerin idari usulün kapsamı dışında tutulduğu gözlemlenmektedir.[40] Yine idari usul kanunu bulunan ülkelerin geneli incelendiğinde

[37] Akyılmaz, İşlem, s.70; Azrak, Tez, s.6.
[38] Azrak, Tez, s.11.
[39] 5 U.S.C. §551, LPA Art.5; Amerikan hukukunda idari usulün kapsamı bu çalışmanın 2. bölümünde II. Kanunun Kapsamı başlığında ayrıntılı olarak incelenmiştir.
[40] Klaus Stern, **Verwaltungsprozessuale Probleme in der Öffentlich-rechtlichen Arbeit,** 6. Baskı, Münih, 1987, s. 67; Akyılmaz, İşlem, s.84; Azrak, Tez, s.11, Azrak, Kodifikasyon, s.75.

çoğunlukla idari usul kapsamında değerlendirilen hususlar şu şekildedir:[41]

1. Birel işlemlerin yapılmasından önceki hazırlık işlemleri,

2. İdari işlemi yapacak olan makamların yetkileri,

3. Yapılacak idari işlem ile menfaat ilişkisi bulunan kişilerin idari makam hukuki durumlarını, diğer bir deyişle idari makama karşı öne sürülebilecek yetki ve ödevleri,

4. İdari işleme karşı başvuru yolları.

5. İdari işlemlerin geçersizlik halleri, idarece geri alınma, değiştirilme, kaldırılma şartları ve usulü.

İşlem ve eylemlerine idari usul kurallarının uygulanmayacağı öznelerin belirlenmesi de önem arz etmektedir. İdari usulün dışında kalan özne ve faaliyet alanlarının belirlenmesi idari usulün kapsamının negatif yönden belirlenmesine olanak sağlar. Yine bazı ülke kanunları bu istisnaları açıkça düzenlemektedir.[42] İdari usul kanunlarının geneli incelendiğinde genellikle istisna tutulan faaliyet alanları şu şekildedir:[43]

1. Kararname, tüzük, yönetmelik gibi genel ve objektif nitelikteki işlemlerin meydana getirilmesine ilişkin faaliyetler,

2. İdarenin özel hukuk kişisi gibi yürüttüğü yaratıcı ve teknik faaliyetler,

3. Hiyerarşi gücünün kullanılması araçlarından olan emir ve direktiflerin verilmesi ve genelgeler gönderilmesine ilişkin idare içi faaliyetler,

4. İdarenin maddi tasarruflarının meydana getirilmesine yönelik nitelikleri

---

[41] Azrak, Tez, s.14; Azrak, Kodifikasyon, s. 77; Akyılmaz, İşlem, s.85. Bu noktada *Azrak'*ın ilk kez 1964'te listelediği hususların eski dildeki halini tezindeki orijinal haliyle paylaşmanın, eski terminolojideki kavram ve ifadelere temas etmek açısından faydalı olacağı kanaatindeyiz. "... Buna göre idari usul hukuku:

1. ferdi mahiyette idari tasarrufların ısdarına takaddüm eden hazırlık safhalarındaki işlemleri,
2. idari tasarrufu meydana getirecek olan makamların yetkilerini,
3. yapılacak idari tasarruf ile menfaat ilişkisi bulunan fertlerin, idare makamı karşısındaki hukuki durumlarını, daha doğrusu, idare makamı önündeki muhakemeye müteallik yetki ve ödevlerini,
4. idari tasarrufa karşı müracaat yollarını,
5. ve nihayet, idari tasarrufların idare tarafından re'sen değiştirilebilecekleri ve ortadan kaldırılabilecekleri halleri ve bunlar yapılırken takip edilecek prosedürü düzenler." Azrak, Tez, s.14.

[42] APA'da idare kavramına dahil olmayan özneler yine idare kavramını tanımlayan 551. maddenin 1/A bendinde sayılmıştır. LPA'da ise "Uygulanamazlık (Inapplicabilité)" başlıklı 2. madde istisnaları listelemektedir. Bkz. 5 U.S.C. §551; LPA Art.2. Amerikan hukukunda idari usul kapsamı dışında kalan idareler bu çalışmanın 2. bölümünde II. Kanunun Kapsamı başlığında ayrıntılı olarak incelenmiştir.

[43] Azrak, Tez, s.12; Azrak, Kodifikasyon, s.75 – 76; Akyılmaz, İşlem, s.85.

gereği daha önce bir idari karar alınmasını gerektirmeyen yerinde ve acele alınması gereken polis tedbirleri gibi idari eylemlerin icrasına yönelik işlemler,

5. İdari işlemlerin yürütülmesine dair işlemler.

Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı'nda[44] idari usulün kapsamı *Kapsam* başlıklı ikinci maddede açıklanmıştır. Madde aşağıdaki şekildedir:

> **MADDE 2-** (1) Bu Kanun, kamu kurum ve kuruluşlarının, kamu kurum ve kuruluşlarının sermayelerinin en az yarısından çoğuna sahip olduğu her türlü kuruluşun, kanunla kurulan fonların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, idare adına hareket eden özel hukuk kişilerinin idari işlemlerinde uygulanır
>
> (2) Yasama ve yargı organlarının yasama ve yargılama faaliyetleri dışında kalan idarî işlemlerini kapsar.
>
> (3)Özel kanunlarda yer alan usul hükümleri saklıdır.

Maddede idari usulün kapsamının faaliyeti yürüten organa göre belirlendiği görülmektedir. Yürütülen idari faaliyetin türüne göre bir sınıflandırma bulunmamaktadır. Usul kurallarıyla bağlı idarelerin tarifi oldukça geniş olup idare teşkilatındaki hemen her makamın kapsam dahilinde olduğu söylenebilir. Ayrıca yasama ve yargı organlarının idari fonksiyon kapsamındaki işlemlerinin açık hükümle kapsama alınması, organik ve fonksiyonel idare anlayışlarının her ikisinin de idari usul kapsamına alındığını göstermektedir.

III. İDARİ USULÜN AMACI

İdari usulün amacına yönelik doktrinde birkaç farklı tanım vardır. Bunlar farklı görüşlerden ziyade idari usulün amacının tek cümlede ifade edilişleri olup idari usulün farklı yönlerine vurgu yapmaktadır. *Azrak'*a göre idari usulün amacı idarenin kamu yararını hızlı ve akılcı şekilde gerçekleştirilebilmesi için gerekli hukuki şartların sağlanması ve idari kararların tarafsız ve dikkatli bir araştırmaya dayandırılması suretiyle idare edilenlerin hak ve menfaatlerinin de teminat altına

[44] Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanarak 15.09.2008 tarihinde Başbakanlığa gönderilen fakat sonrasında TBMM'de görüşülme şansı bulamayan Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı (Taslağı) ile ilgili ayrıntılı bilgi aşağıda "IV. TÜRKİYE'DE İDARİ USUL" başlığı altında bulunabilir.

alınmasıdır.[45] Bu tanım oldukça kapsamlı olup hem idari usulün en temel amacı olan kamu yararına vurgu yapmakta, hem de amaçların gerçekleştirilebilmesi yolunda ipuçları vermektedir. İlgililerin menfaatlerinin korunması vurgusu da önem taşımaktadır ve idari usulün en temel amaçlarından birini teşkil etmektedir. *Bilgin* ise idari usulün amacını; idari faaliyetlerin süresi içinde ve hukuk kurallarına uygun olarak yapılmasının sağlanması ve ilgililerin kişisel menfaatleriyle ilgili işlem ve eylemlerin belirli şekil ve usul çerçevesinde yerine getirilmesi olarak ifade etmektedir.[46] Yazarın vurgusu hukuka bağlı idare ve hukuki belirlilik ilkeleri üzerine yoğunlaşmaktadır. *Akyılmaz* ise idari usulün amacına ulaşılmasının yöntemini aşağıdaki şekilde açıklamaktadır:

> "Bu amaca ulaşılması ise ancak idarenin, 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 nihayet idarenin kendi içerisinde kurulmuş olan denetim sistemleriyle kademe kademe kontrol edilmesi ve hareketlerinin hesabını vermeye mecbur tutulması sayesinde gerçekleşmiş olacaktır" [47]

İdari usulün amacı irdelerken amacın işlev ile yakın ilişki içerisinde olduğunu belirtmek gerekir. İşlevler amaçlara hizmet etmekte olduğundan amaca dair açıklamalar mantıksal bir bütünlük içinde işlev kavramını da kapsamaktadır.

Aşağıda idari usulün amacı belli ilke ve kavramlar açısından incelenecektir. Fakat bu ilke ve kavramların birbiri ile iç içe geçmiş veya birbirini kapsayan nitelikte olduğu unutulmamalı, başlıklar bir bütün olarak değerlendirilmelidir.

A. Hukuka Bağlı İdare

İdare hukukunun en temel işlevlerinden biri yürütme faaliyetinin hukuk devleti ilkelerine uygun bir şekilde yerine getirilmesidir. Bunu sağlamak için idarenin eylem ve işlemleri üzerinde yargı denetimi öngörülmüş ve ilgililere dava hakkı tanınmıştır. Ancak yargı denetiminin ve dava hakkının varlığı idarenin faaliyetlerinde hukuka bağla davranmasını sağlamak için yeterli değildir. Bu amacın

---

[45] Azrak, Tez, s.10.

[46] Bilgin, Hüseyin, "İdari Usul Yasasının Gerekliliği Üzerine Bir İnceleme", **Türk İdare Dergisi,** Sayı: 460, 2008 (Gereklilik) , s. 210.

[47] Bahtiyar Akyılmaz, "Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu,** Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998 (İspanya) , s. 42.

gerçekleştirilmesi ancak idarenin kanuniliği ve idari işlem süreçlerinin yargılama faaliyeti için öngörülene koşut bir usule tabi kılınması ile mümkündür.[48] İdarenin kanuniliği ile idari usul arasında sıkı bir bağ mevcuttur. İdari faaliyetin yürütümünde izlenecek yöntemleri kanunla düzenlenmiş olması ve idarenin bu kanuni usullere uygun davranması bu kavramlara bağlantılı şekilde vücut vermektedir.[49]

Kanuni idare kavramını içine alan fakat bu kavramı aşan daha geniş bir ilke olarak karşımıza çıkan hukuka bağlı idare ilkesinin gerçekleşmesi, birel idari işlemin tesis edilmesi sürecinde somut olayın özelliklerinin araştırılması ve olayın veya durumun aydınlatılması ile mümkün olabilir.[50] İdari faaliyetin hukuka uygun şekilde yürütülmesi her şeyden önce faaliyete konu durum ve olaylara dair idarenin doğru bilgiye sahip olmasına bağlıdır. Ancak bu şekilde hak ve yükümlülükler açık şekilde ortaya konabilir.

Birel idari işlemler iradenin tek yanlı iradesi ile oluşmaktadır. Eğer birel işlemin tesisi sırasında idarenin uymakla yükümlü olduğu usul kuralları bulunmaz ise idarenin kamu yararını merkeze almak yerine kendi keyfi iradesi ile işlem yapması riski ortaya çıkar.[51] Hâlbuki kamu yararı ile idarenin başkaca amaçları arasındaki gerçekçi bir denge ancak bireylere katılma ve savunma hakları tanınması ile kurulabilir.[52] Bireylerin idare karşısında edilgen konumdan kurtarılarak aktif ve katılımcı olabilmeleri bu hakların tanınması ile mümkün olabilir.[53]

İdari faaliyette karar alma mekanizmasının mümkün olduğunca tarafların katılımını içermesi demokrasi ilkesinin de doğal bir sonucudur.[54] Demokrasi ve hukuk devleti ilkeleri açısından birlikte bir değerlendirme yapıldığında karar alma mekanizmalarının tarafların da bulunduğu bir sisteme bağlanması; idarenin faaliyetlerinin takip, denetim ve gözetim yollarının kişilere açık tutulması bu ilkelerin gerçek anlamda var olmasını sağlayacaktır.[55]

---

[48] Akyılmaz, İspanya, s.41-42.
[49] Azrak, Tez, 13.
[50] Akyılmaz, İşlem, s.71.
[51] Volkan Kuyumcu, **Türkiye'de İdari Usul Çalışmaları ve Sorunlar**, Başbakanlık Yayınevi, Ankara, 2010, s.22.
[52] Özbey, Bilgin, **İdare Hukuku İlkeleri Işığında İdari Usul,** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 2006, s.42.
[53] Kuyumcu, s.22.
[54] Sait Güran, "Yönetimde Açıklık", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi,** Cilt:3 Sayı: 1-3, 1982, s.103.
[55] Özay, İl Han, "Demokratik Yönetim ve Yönetimde Demokrasi", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu,** Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998 (Demokrasi), s.276; Aynı yönde bkz. Güran s.103; Kuyumcu, s.22.

Özenle hazırlanmış kapsamlı idari usul kurallarının varlığı halinde bu kurallarla gösterilen doğrultuda hareket eden idare; faaliyetini akılcı, nesnel ve verimli şekilde yürütmek imkanına sahip olacaktır.[56] Zira idari usul idarenin faaliyetini zorlaştıran veya yavaşlatan şekilci formaliteler değil aksine süreci kolaylaştıran, doğruyu bulmaya ve hukuka uygun sonuçlara yönelten kurallar bütünüdür.[57]

Hukuka bağlı idare kavramı kanuni idare ilkesini bünyesinde barındırmaktadır. Kanuni İdare İlkesi en geniş anlamıyla idareye ve faaliyetlerine kanunun egemen olması demektir.[58] Anayasanın 8. ve 123. maddelerinde yer bulan kanuni idare ilkesi gereği idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin hareket etme şeklini düzenleyen idari usul de bu ilkenin gerçekleşmesine hizmet eder.

B. Demokrasi ve Katılımcı Yönetim

Yönetimde demokrasi[59] ilkesi basitçe; ifade, basın-yayın ve din özgürlüğü gibi temel haklarını idari kararların alınması sürecinde yapıcı yöntemlerle kullanabilmesi; yönetime katılabilmesi; kanunlara aykırı olmamak üzere yapıcı muhalefet edebilme; faaliyetleri tenkit etme veya onaylama hakkının olması olarak ifade edilebilir.[60] Buradan anlaşılacağı üzere demokratik bir idare ancak vatandaşların idari faaliyette karar verme mekanizmalarına dahil olmaları ile mümkün olabilir. Yalnızca yasama meclisinin üyeleri için yapılan seçimlerde oy kullanabilme hakkı demokrasi açısından yeterli olarak görülmemelidir.[61]

---

[56] Lütfi Duran, **"**İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:31, Sayı:2, Ankara, 1998 (İlkeler), s.11; Kuyumcu, s.22.

[57] Kuyumcu, s.22

[58] Oğuz Sancakdar, Eser Us, Mine Kasapoğlu Turhan, Lale Burcu Önüt, Serkan Seyhan, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı,** 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017, s.55.

[59] Bu bölümde demokrasi kavramı demokratik idare kavramı kapsamında ele alınacaktır. Genel olarak demokrasi kavramı üzerine oldukça geniş bir literatür bulunmakta olup çalışmanın odağında uzaklaşmamak adına burada genel açıklamalara yer verilmemiştir. Demokrasi kavramı ile ilgili genel ve geniş açıklamalar için bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar),** 12. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2017, ss.185-202; Teziç, Erdoğan, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar),** 13. Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, ss.96-108.

[60] Sancakdar ve diğerleri, s.69.

[61] Cihan Kanlıgöz, "Katılımcı Demokrasi ya da "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu Üzerine", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt:45, Sayı:1-4, 1996, s.173.

Özay'a göre idare karar alırken nihayetinde kendi iradesi doğrultusunda karar olacak olsa dahi ilgililerin sürece katılmalarına olanak sağlamalıdır. [62] Yazar bu noktada şöyle bir benzerlik kurmaktadır: "Bir dava sonucunda yargıçların dediği ve iradesi hüküm haline dönüşmektedir ama yargılama sürecinde taraflar vardır onların karşılıklı iddia ve savunmaları gerçeğin aydınlatılmasına ışık tutmaktadır.".[63]

Katılımcı yönetim (yönetime katılma) ilkesi ise kişilerin alınan kararlara demokratik bir mekanizma içerisinde katılmaları, kararların icra edilmesi ve sonuçlarının kontrolünde kısmen de olsa söz sahibi olabilmeleridir.[64] Katılımcı yönetim anlayışı sonucu bireyler salt idare edilen bir tebaa konumundan çıkıp kamu hizmetlerinden "yararlanan" konumuna gelmiştir. Diğer bir ifadeyle kamu yönetiminde "yöneten – yönetilen" ikiliği terk edilip yerine "kamu hizmeti sunan – kamu hizmetinden yararlanan" ayrımı benimsenmiştir.[65]

Katılımcı yönetimde önemli bir husus katılım mekanizmalarının meşru ve kanuni olması gerekliliğidir. Karar alma süreçlerine katılım keyfi veya gayrı meşru yollarla da mümkün olabilir. Bazı kamu görevlilerinin siyasi amaçlarla keyfi biçimde "halk günü" gibi uygulamalarla kısıtlı biçimde halkla görüşmeleri veya ekonomik ve siyasi açıdan güç sahibi kişilerin rüşvet vb. mekanizmalarla karar alma mekanizmalarına müdahale etmesi bu yollara örnek olarak verilebilir.[66] İdari sistemin yozlaşmasının önüne geçmek adına ilgililer mutlaka yasalarla güvence altına alınan bir hak kapsamında katılımını gerçekleştirmeli ve idari makamlar da kararlarını yargı ve yasama organları gibi açık biçimde almalıdır.[67]

İdarenin demokratikleşmesi ve yönetime katılım mekanizmalarının güçlendirilmesi güven toplumu ve toplumsal barış açısından da büyük önem arz etmektedir.[68] Katılımcılık kavramından sadece ilgililerin idari karar hakkında bilgi

---

[62] İl Han Özay, "İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Üzerine Düşünceler", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, (İdarenin Demokratikleştirilmesi Süreci Olarak Saydamlık – 10. Yıl Kuruluş Armağanı), İstanbul, 2008 (İdari Usul), s.135;
[63] Özay, İdari Usul, s.135.
[64] Sancakdar ve diğerleri, s.69.
[65] Kuyumcu, s.24.
[66] Ramazan Yıldırım, "Globalleşme Sürecinde Türk Cumhuriyetlerinde Demokrasinin Geçirdiği Aşamalar ve Ulaşması Gereken Hedef: Yönetimde Demokrasi", **Kamu Hukuku Arşivi,** Sayı:129-1, 2003, s.148.
[67] Yıldırım, s.150.
[68] Azrak, Ali Ülkü, "İdari Usulün İdarede Demokratikleşmeye Katkısı ve Saydamlığa Katkısı", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, (İdarenin Demokratikleştirilmesi Süreci Olarak Saydamlık – 10 Yıl Kuruluş Armağanı), İstanbul, 2008 (Saydamlık), s.87.

alması değil bu kişilere savunma, bilgi veya belge sunma haklarının da tanınması anlaşılmamalıdır.[69] İlgililerin fikir ve taleplerinin karar alma süreçlerine dahil edilmesi suretiyle sonuca etki edebilmesinin mümkün kılınması katılımın vazgeçilmez şartıdır.[70] Yönetimde demokrasi ancak açıklık ve katılım ilkelerinin etkin bir biçimde hayata geçirilmesi ile gerçekleşebilecektir.

İdari usul uygulamalarında yaygın şekilde bulunan ve temel kavramlardan biri kabul edilen dinlenilme hakkı demokratik ve katılımcı idare ilkesinin içinde bulunmaktadır. Kişinin hukuki durumunu etkileyecek idari faaliyetten önce kişiye fikrini açıklama ve delillerini sunma imkanı verilmesi olarak tanımlanabilecek dinlenilme hakkı sadece kişi açısından değil, idare açısından olaya dair vakıaların açıklığa kavuşturulabilmesi açısından önemli bir araçtır.[71] Dinlenilme hakkının tüm idari işlemler için değil, kişinin durumunu olumsuz yönde etkileyecek işlemlerde ve taleplerin reddi halinde gündeme gelmesi gerektiği doktrinde vurgulanmıştır.[72]

C. Hukuki Belirlilik ve Güvence

İdare ile bireyler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların en güvenceli çözüm yöntemi bağımsız yargı organları eliyle yürütülen yargısal denetimdir.[73] Fakat yargı denetimi bazen uzun zamana yayılmaktadır ve oldukça masraflı bir yöntemdir. Bu durumda tek başına yargısal denetim yeterli ve etkili bir hukuki güvence sağlamakta yetersiz kalmaktadır. Açıklık, katılım ve bilgi edinme hakkı mekanizmaları geniş, etkili ve gerçek bir hukuki güvence için olmazsa olmaz konumunda bulunmaktadır.

Hukuk Devleti'nde idare; kararlarını doğru, adil ve hukuka uygun şekilde verebilmek için kararla ilgili hukuki vakıaları en doğru şekilde belirlemek, olayın soruşturmasını yapmak, delilleri araştırmak, ilgiliye kendisini anlatma, savunma ve ilgili belge ve belgeleri sunma hakkı vermekle mükelleftir.[74] Bu gereklilikleri hüküm altına alarak kodifiye edilmiş idari usul idarenin hata yapma ihtimalini büyük oranda

---

[69] Duran, İlkeler, s.31.
[70] Özbey, s.47.
[71] Çınar Can Evren, "İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi,** Cilt: 23, Sayı: 91, Kasım 2010, s. 139.
[72] Akyılmaz ve diğerleri, s.564.
[73] Kuyumcu, s.25.
[74] Akyılmaz, Bahtiyar, "Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa M.40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi", **Prof. Dr. Yıldızhan Yayla'ya Armağan,** Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004 (Başvuru Yolları), s.84.

azaltacağı gibi; kararın olgunlaşmasını, tatmin edici kararlara ulaşılmasını maddi hukukun amaca uygun şekilde gerçekleşmesini sağlar.[75] İdari usul kuralları, doğası gereği hukuki güvence sağlayan kurallardır.[76] Açıklık, katılım, bilgi edinme hakkı, dinlenilme hakkı gibi müesseselerin tümü bir yandan da hukuki belirlilik ve hukuki güvence kavramlarına hizmet etmektedir.[77]

IV İDARİ USULÜN ÖNEMİ

İdari işlemin yapılış sürecinde izlenecek usulü idarenin kendisine bırakmanın birçok sakıncası bulunmaktadır. Keyfiyet, idarenin otoriter veya müdahaleci tavrı hasıl olabilir. İdarenin görevlerini yerine getirmeyerek sorumluluklarından kaçması veya kuralsızca yürütülen idari faaliyet sonucu eşitlik ilkesi başta olmak üzere çeşitli ilke, hak ve özgürlükler zarar görebilir. İltimas veya yolsuzluklar ortaya çıkabilir. Yargısal denetim tek başına bu risklerle mücadelede yetersiz kalmaktadır. Tüm bu risklere karşı, yargısal denetime ek olarak, genel idari usul yaklaşımı ile hazırlanmış, kapsamlı ve kanuni, yargısal usullere benzeyen usul kuralları ile idarenin denetlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. İdarenin faaliyetlerinin objektif usul kurallarına bağlanması hem idarenin keyfi kararlarının önüne geçerek hukuk devleti ilkesine, hem de bireylere kendileriyle ilgili faaliyetin yürütümü sürecinde birtakım hakların tanınması ile kişi haklarının korunması amacına hizmet edecektir.[78]

İdari usulün önemi idari usulün amaçları ile koşuttur. İdari usul kurallarının önemi koyulan amaç ve hedeflerin gerçekleşmesine hizmet etmektedir. Dolayısıyla yukarıda açıklanan her birine ulaşılması amacı idari usulün öneminin bir ayağını oluşturmaktadır. Bunlara ek olarak idari usulün önemi aşağıda birkaç alt başlıkta incelenecektir.

---

[75] Akyılmaz, İşlem, s.76.
[76] Lütfi Duran, **"**İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu,** Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998 (Sempozyum), s.32.
[77] Kuyumcu,26.
[78] Akyılmaz, İşlem, s.87.

A. İdarenin İşleyişinin İyileştirilmesi Açısından

İdari faaliyetin önceden belirlenmiş kurallar kapsamında yürütülmesi, her şeyden önce bu kuralların rehberliği ile sağlanan belirlilik sayesinde faaliyetin hızının ve veriminin artması sonucunu doğuracaktır. İdari usulün idari faaliyeti kolaylaştırması ve hızlandırmasının birkaç farklı boyutu vardır. Öncelikle usulün belirlenmiş olması idari işlemin nasıl yapılacağı konusundaki tereddüt veya kafa karışıklıklarını engelleyerek zamandan tasarruf edilmesini sağlar. Diğer bir yandan idari usul kuralları zaten idareye önündeki meseleye dair ayrıntılı inceleme ve araştırma yapmasını emredecektir. Bu araştırmanın yapılarak idarenin gündemindeki meseleye dair vakıalara hakim olması, sonuç işlemin amaca yönelik, doğru, ve etkili olmasının önünü açar.

İdari usulün olmadığı bir durumda ilgilini sürece katılma şansı olmadığından işlemin konusu yeterince aydınlanmayacaktır. Bu durumda sık sık konunun ayrıntılarının bilinmemesinden kaynaklı ilgilinin menfaatini ihlal eden hukuka aykırı işlemler yapılacaktır. İlgilinin yargı denetimi yoluna gitmesine sebep olacak bu durum çokça iptal edilen işlem ortaya çıkaracaktır. Hem yargının hem de iptal edile işlemin yerine yenisi yapılacağı için idarenin iş yükünün artması gibi arzulanmayan sonuçlar oluşacaktır.[79]

Sonuç olarak idarenin işleyişinin, iş yükü, hız, etkililik, toplumsal barış ve hukuki güven açılarından iyileştirilmesi idari usulün varlığı ile mümkündür.

B. İdare ile Bireyler Arasındaki İlişki Açısından

Modern toplumlarda devlet ile kişiler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve uyuşmazlıkların azaltılması, bilhassa kişi hak ve özgürlüklerinin idareye karşı korunması büyük önem arz etmektedir.[80] Bu ilişkilerin düzenlenmesi en başta idare ile birey arasında iletişim kanalları oluşturulmasına bağlıdır.[81] Son yıllarda artan şekilde idareler bünyesinde bu iletişime hizmet edecek birimler oluşturulmaktadır.

---

[79] Kuyumcu, s.17.
[80] Akyılmaz, İşlem, s.89.
[81] İdarenin bireylerle, genel anlamda "halk" ile iletişimi ve ilişkileri üzerine ayrıntılı bir çalışma için bkz. Kazancı, Metin, **Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler,** Ankara, 1978.

Fakat tek başına iletişim kanallarının varlığı idare birey ilişkisinin iyileştirilmesi tabiri caizse idare ile bireyin "iyi geçinmesi" açısından yeterli olmamaktadır.[82]

İdari usul kapsamında yer alan katılma ve hukuki güvenliğe ilişkin haklar bu ilişkinin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi açısından büyük faydalar sağlamaktadır. Bu haklar idare ile birey arasında bir güven ilişkisinin oluşmasına zemin hazırlamaktadır.[83] Katılım hakkının gerçek ve etkin şekilde var olduğunu hisseden; başvuru yollarının da etkin olduğunu bilen birey kendisi hakkında tesis edilen işlemin sonucundan memnun olmasa dahi sonuca ikna olabilmektedir.[84]

C. Keyfiliğin Sakıncalarını Gidermek Açısından

İdarenin izleyeceği usulü kendisinin belirlemesinin ciddi sakıncaları vardır. Zira idare hala otoriter ve müdahaleci tavrından tam anlamıyla vazgeçmemiştir.[85] Açıklık ilkesinin de henüz benimsendiği söylenemez ve gizlilik geleneğinin ciddi oranda devam ettiği açıktır.[86] Bu durumda idarenin kendince ve keyfi olarak belirleyeceği usuller bu doğrultuda olacaktır.

İdari usulün bulunmaması ve dolayısıyla usulün idarelerce tekil işlemler için keyfiyetle belirlenmesinin önemli bir sakıncası da uygulamada birliğin sağlanamaması olacaktır. Aynı ya da benzer olaylarda farklı usuller benimsenebilecek, bu durum hukuki belirlilik ve güvence ilkelerini derinden yaralayacaktır.

V KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA İDARİ USUL

İdari usule ilişkin ilke ve kurallar yüz yılı aşkın süredir farklı hukuk sistemlerinde çeşitli şekillerde yer almaktadır. Genel idari usul ilkelerinin en azından

---

[82] Kazancı, s.55 vd.
[83] Akyılmaz, İşlem, s.89.
[84] Akyılmaz, İşlem, s.89.
[85] Ali Ülkü Azrak, "İdari Usul ve Yasalaştırılması", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi İkinci Kitap Kamu Yönetimi,** Ankara, 1990 (Yasalaştırma), s.822.
[86] Konu üzerine ayrıntılı bir inceleme için bkz. Tekin Akıllıoğlu, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik Ve Bilgi Alma Hakkı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,** Cilt: 46, Sayı:1-2, 1991 (Açıklık), ss. 1-12.

bir kısmına yer vermeyen bir hukuk sistemi bulunmamaktadır.[87] Bazı ülkelerde müstakil bir genel idari usul kanunu bulunmakta iken bazı ülkelerde idari usule dair düzenlemeler çeşitli kanun veya başkaca düzenleyici işlemlere yayaılmış durumdadır.

Genel idari usul kanunlarının ortak özelliği ikincil, diğer bir deyişle tamamlayıcı nitelikte olmalarıdır.[88] Tamamlayıcılıktan kasıt, bu kanunların başkaca özel kanunlarda hüküm bulunmayan hallerde uygulanacağıdır. Alman İdari Usul Kanununda (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG) ikincil olma durumu kanunun en başında, ilk maddenin ilk fıkrasında açıkça belirtilmiştir.[89] Avusturya İdari Usul Kanunu (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – AVG) ise tamamlayıcılığı çeşitli kısımlarında "mevzuatta aksi bir düzenleme yoksa" gibi ifadelerle belirtmektedir.[90]

Aşağıda sırasıyla Avusturya, Almanya, Fransa, İspanya, Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri'nde idari usul hukuku genel şekilde incelenecektir. Bu ülkelerden genel idari usulü kanununu en erken kodifiye etmiş ülke İspanya'dır.[91] Fransa'da genel idari usul kanunu bulunmasa idari usule dair çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır.

A. Avusturya

Avusturya idari usul kanununu oldukça erken kodifiye etmiş olan ülkelerden biridir.[92] Erken kodifikasyonun ve genel olarak hukuk kültürünün gelişkinliğinin etkisi ile ülkede idari usulün oldukça gelişkin olduğu söylenebilir. Aşağıda önce ülkedeki idari usul hukuku genel olarak açıklanacak, sonrasında birkaç idari usul kavramı açısından ülkenin düzenlemesi aktarılacaktır.

---

[87] Azrak, Tez, s.83
[88] Akyılmaz, İşlem, s.98.
[89] VwVfG, §1(1), Mehmet Semih Gemalmaz, Osman Doğru, "Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi,** Cilt:9, Sayı 1-3, 1988, s.127.
[90] Bundeskanzleramt, "Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991", https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005768, (10.02.2018); Kuyumcu, s.55.
[91] İspanya'da ilk idari usul kanunu 1899 yılında yapılmıştır.
[92] 1.1.1926 tarihli Avusturya İdari Usul Kanunu.

1. Genel Olarak

Avusturya'da idari usulün gelişimi başlangıçta yargı içtihatları ile olmuştur.[93] Bu içtihatlara paralel olarak doktrinde de çeşitli çalışmalar gerçekleşmiştir. Bu çalışmalarda; idarenin faaliyet mekanizmasının aslında yargısal süreçlerle önemli benzerlikler taşıdığını, bu nedenle idarenin mahkemeler gibi birtakım usul kuralları ile bağlı olması gerektiği öne sürülmüştür.[94] Yargısal içtihatların ve doktrinin katkılarıyla ve kapsamlı hazırlık çalışmaları sonucunda 1925 yılında idari usul kanunu kodifiye edilme sürecini tamamlamıştır.[95] 1926 yılında yürürlüğe giren ve 1991 yılında aynı isimle yeni bir kanun yapılana kadar yürürlükte kalan Avusturya İdari Usul Kanunu (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – AVG) bazı Doğu Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birçok hukuk sistemine idari usul konusunda öncülük etmiştir.[96]

1991 tarihli yeni AVG idari faaliyette izlenecek yolu ayrıntılı biçimde düzenlememekte, bunun yerine genel bir çerçeve sunmaktadır.[97] Kanun 6 bölümde toplam 82 maddeden teşekkül etmektedir. *Genel Hükümler* başlıklı birinci bölüm 36 maddeden oluşmaktadır ve idari usulde yetki, taraflar, ilgililer, bireylerle iletişim, temsil ve idari cezalar tanımlanmış ve düzenlenmiştir.[98] Kanun idari makamların hiyerarşik biçimde katmanlanmış olduklarını düzenlemektedir ve yetki konusundaki uyuşmazlığı çözme yetkisini üst kademe makama bırakmıştır. Tarafların kendi aralarında yetkiye dair yapacakları sözleşmelerin geçersiz olduğunu belirten kanunun bu yönüyle yetkiyi kamu düzeninden kabul ettiği görülmektedir. Kanunun yedinci maddesinde ilgiliye belli yakınlıkta bulunan veya tarafsızlığını etkileyecek başka bir sebebe sahip olan kamu görevlisinin işlemden çekinmesi gerektiği düzenlenmiştir. İdari faaliyetin eşit ve tarafsız yürütülmesi gayesinin taşıyan bu hüküm hakimin

---

[93] Azrak, Tez, s.85.
[94] Metin Kıratlı, "İsviçre'de İdari Usul Kodifikasyonu", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:6, Sayı:2, 1973, s.48.
[95] Kıratlı, s.48.
[96] Azrak, Tez, s.89.
[97] Gürsel Özkan, **İdari Usulün Düzenlenmesi İhtiyacı ve Genel İdari Usul İlkeleri,** (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 1998 (Tez), s.275; Özbey, s.178.
[98] Bundeskanzleramt, "Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991", https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005768, (10.02.2018).

çekinmesine dair hükümlerle koşut olup; idari usulün yargısal usullere paralel olmasının güzel bir örneğini teşkil etmektedir.[99]

2. Dinlenilme Hakkı

Kanunun ikinci bölümü idarenin soruşturma ve araştırma usullerini içermektedir. Bu kapsamda sözlü muhakemenin yürütülebileceği ve tanık dinlenebileceği belirtilmiştir.[100] Ayrıca araştırmayı etkileyebilecek her şeyin delil olabileceği ve bilirkişilik kurumuna başvurulabileceği düzenlenmiştir.[101] Olayın özelliklerinin objektif bir biçimde tespit edilmesini ve tarafların fikirlerini açıklayabilmesi gerektiğini belirten kanunda dinlenilme hakkının açık ve geniş biçimde düzenlendiği görülmektedir.

Kanun dinlenilme hakkı kapsamında "duruşma" benzeri bir mekanizmaya da yer vermektedir. İlgililerin, tanıkların ve bilirkişilerin sözlü duruşmaya çağrılacağı, duruşma programı yapılabilmesi için kişiye şahsen haber verileceği hüküm altına alınmıştır.[102]

3. İdari İşlemlere Karşı Başvuru Yolları

Kanunun *Hukuki Koruma* (Rechtsschutz) başlıklı dördüncü bölümünde idari işlemlere karşı başvuru yolları düzenlenmektedir. İdari usulün genel olarak yargısal usullere koşutluğunun belirgin şekilde kabul edildiği kanunda başvuru yolları için de yargısal anlamdaki kanun yolları terimi ile aynı terim (Rechtsmitteln) kullanılmıştır.

Kanunda idari işlemlere karşı olağan ve olağanüstü olmak üzere iki tür kanun yolu öngörülmüştür. Olağan kanun yolları itiraz ve istinaf, olağanüstü kanun yolları ise eski hale getirme ve usulün yenilenmesidir.[103] İtiraz için öngörülen süre iki hafta olup başvurulacak makam işlemi yapan makamdır. İstinaf başvurusu hiyerarşik olarak işlemi yapan makamın bir üstünde bulunan idari makama yapılır.

Kanunun 61. maddesinde idari kararların itiraz yollarını açıklayaması

[99] AVG §7.
[100] AVG §37 vd.
[101] AVG §39 vd.
[102] AVG §14.
[103] Özkan, Tez, s.279; Kuyumcu, s.61.

gerekliliği hüküm altına alınmıştır. Karar itiraz ile ilgili hüküm içermiyorsa, itirazı yasaklıyorsa veya itiraz için kanunda düzenlenenden daha kısa bir süre öngörüyorsa kanunda belirtilen süre geçerlidir. Başvuru yollarının sarih olması ve kararda belirtilmesi zorunluluğu hukuki güvenlik ilkesi açısından olumlu bir durum yaratmaktadır.

4. İdari İşlemin Şekli ve Gerekçe Yükümlülüğü

Kanuna göre aksine bir hüküm olmadıkça idari kararlar ilgiliye yazılı veya sözlü olarak bildirilebilir. Sözlü olarak bildirilen kararlarının yazılı kopyası bildirimin yapıldığı anda hazır bulunan veya üç gün içinde talep eden ilgililere verilmek zorundadır. İtiraza ilişkin hükümler kararın metninde bulunmak zorundadır.

Avusturya idari kararların gerekçeli olmasını genel bir zorunluluk olarak kabul etmiş bulunan ilk ülkedir.[104] Bu genel kural kanun metninde "idari usulü sonlandıran karar gerekçeli olmalıdır"[105] şeklinde yer almıştır. Kanunun 59. maddesine göre kararda ilgili konuya ilişkin tüm hususlar, tarafların fikirleri, varsa masrafların kime yükletileceği ve uygulanan mevzuat belirtilir.[106] Burada yine genel olarak yargı kararları için öngörülen yükümlülüklerle koşutluk gözlemlenmektedir.

B. Almanya

1. Genel Olarak

Almanya'da idari usul kanununun yapılışına giden süreç federal hükümetin 1957 yılında idarenin basitleştirilmesi yönünde çalışmalar yapmak üzere bir komisyon oluşturması ile başlamıştır. Komisyon üç yıl boyunca çeşitli araştırma ve incelemelerde bulunmuş, nihayetinde 1960 yılında raporunu sunmuştur. Raporun yayımlanmasından sonra mesele hukuk çevrelerinde de tartışılmış ve idari usul kanunu taslağı 1963 yılında hazırlanmıştır. Tasarının kanunlaşmasına giden süreci

---

[104] Bahtiyar Akyılmaz, "İdari İşlemlerde Gerekçe Yükümlülüğü", **Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük'e Armağan,** Turhan Kitabevi, Ankara, 2005 (Gerekçe), s.26.
[105] AVG §58.
[106] AVG §59.

Gemalmaz ve Doğru şu şekilde ifade etmektedir:[107]

> "Alman Federal Cumhuriyeti İdari Usul Yasası 1976'da yürürlüğe girinceye kadar bu konudaki bilim çevrelerinde ve idarede geniş çalışmalar yapılmıştır. İdare Hukuku alanının böyle bir tek mecelle (kod) içerisinde düzenlenmesi, idare hukukçuları arasında uzun tartışmalara yol açmış, özellikle böyle bir düzenlemenin İdare'de esneklik ve çabukluğu önleyici ve sakıncalı olduğu ileri sürülmüştür. Fakat Avusturya'da, savaş yılları dışında, 1925'ten beri yürürlükte olan İdari Usul Yasası'nın olumlu sonuç vermesi bu iddiaların güç kazanmasına engel olmuştur. 1960'lı yıllarda başlayarak Federal İçişleri Bakanlığı'nda yapılan yasa taslağı hazırlıkları nihayet 1974'te sonuçlanarak tasarıya son biçimi verilmiş ve Federal Parlamento'ya (Bundestag) sunularak yasalaşmıştır."

1976 tarihli Alman İdari Usul Kanunu (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG) sekiz bölüm ve 103 maddeden teşekkül etmektedir. Birinci bölümde kanunun kapsamı, uygulama alanı ve kurumlar arası yardımlaşma düzenlenmiştir. *İdari Usulleri Belirleyen Genel Düzenlemeler* (Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren) başlıklı ikinci bölüm esas olarak idari usul ilkelerini içeren bölümdür. Bu bölümde öncelikle idari usulün tanımı yapılmıştır. Kanuna göre idari usul:[108]

> "İdari usul idari makamların, koşulların incelenmesinde, idari işlemin hazırlanmasında ve yapılmasında ya da kamu hukuku sözleşmesinin aktedilmesinde bir hukuki sonuç doğurmaya yönelik herhangi bir faaliyetidir; bu. Bu bir idari işlemin yapılmasını ya da kamu hukuku sözleşmesinin aktedilmesini de içerir."

Kanunda idari usul ilkelerinden katılım hakkı, tarafsızlık, r'esen soruşturma ilkesi, gerekçe yükümlülüğü ve hukuki yardım ilkesi düzenlenmiş bulunmaktadır.

2. Katılım ve Dinlenilme Hakları ile Açıklık İlkesi

Dinlenilme hakkının kanunda ele alınışının anlaşılması için öncelikle kanundaki "katılan" ifadesinin açıklanması gerekir. 13. maddede katılan ifadesi usulün sonucunda menfaati etkilenenler olarak tanımlanmıştır.[109] Kanunun 28. maddesinde katılanlara kararı etkileyecek tüm hususlar hakkında fikirlerini ifade etme hakkı tanınacağı hüküm altına alınmıştır.[110] Bu maddenin gerekçesinde dinlenilme hakkının amacı hukuk devleti ilkesi doğrultusunda idari usule pozitif bir

[107] Gemalmaz ve Doğru, s.127.
[108] Gemalmaz ve Doğru, s.128.
[109] VwVfG §13.
[110] VwVfG §28.

temel oluşturmak ve kişilerle idare arasında güven ilişkisi oluşturmak olarak açıklanmıştır.[111] Maddenin ikinci fıkrası dinlenilme hakkının idarenin kararı ile durdurulabileceği halleri düzenlemektedir.[112]

29. maddede açıklık ilkesi yer almaktadır. Maddede yetkili makamın katılanlara menfaatlerini ileri sürebilmeleri ya da savunmaları için bilgi edinmeleri gerekli ise işlemle ilgili dosyaları inceleme şansı vereceği düzenlenmiştir.[113] Fakat taslak durumundaki belgeler ya da doğrudan işlemin hazırlanması ile ilgili dökümanlar bu hükmün dışındadır. Dosyaların incelenebilmesi şeffaflık açısından büyük önem arz etmektedir. Bu durumun en doğal sonucu idari işlemin daha özenle hazırlanması olacaktır.

3. İdari İşlemlere Karşı Başvuru Yolları

İdari işlemi yapan makam nezdindeki başvuru yolu kanunun 51. Maddesi ve devamında düzenlenmektedir. 51. Maddeye göre aşağıdaki durumlarda yetkili makam idari işlemin geri alınmasına veya değiştirilmesine karar verebilir.

-İdari işlemin hukuki veya fiili temelleri ilgili kişinin yararına sonradan değişmişse,

-İlgili kişinin daha çok yararını sağlayabilecek yeni kanıtlar bulunuyorsa,

-Medeni usul kanununun 580. Paragrafındaki yargılamanın yenilenmesi koşulları bulunuyorsa. [114]

VwVfG idari işleme karşı başvuru yollarını düzenlemekle yetinmiştir ve yargısal denetime ilişkin hükümler bu kanunun bünyesinde bulunmamaktadır. Yargısal denetim bağlamındaki başvuru yolu 79. maddede İdare Mahkemeleri Kanunu'na (Verwaltungsgerichtsordnung) yapılan gönderme ile bu kanundaki

---

[111] Akyılmaz, İşlem, s.141.

[112] Bu haller kanunun metninde şu şekildedir:
"1.yakın bir tehlike varsa ya da kamu yararı derhal bir kararın alınmasını gerekli kılıyorsa,
2. katılanın dinlenmesi meselenin karara bağlanması için öngörülen zaman sınırını aşma tehlikesi yaratıyorsa,
3. katılanın başvurusunda ya da bildiriminde beyan ettiği olaylardan onun aleyhine olarak sapılmaması gerekiyorsa,
4. yetkili makam genel düzenleyici işlem yapmak ya da geniş kapsamlı ya da otomatik bir aracın yardımı ile öncelikle benzer bir idari karar almak istiyorsa,
önlemler bir idari icra dolayısıyla etkili olabiliyorsa" VwVfG §28(2); Gemalmaz ve Doğru, s.131.

[113] VwVfG §29.

[114] VwVfG §51, Gemalmaz ve Doğru, s.138.

hükümlere tabi kılınmıştır.

4. İdari İşlemin Şekli ve Gerekçe Yükümlülüğü

VwVfG'de idari işlemin "yeterli açıklıkta" olması gerektiğine dair bir düzenleme bulunmaktadır.[115] *Açıklık ve İdari İşlemin Şekli* başlıklı 37. maddenin ilk fıkrasında düzenlenen bu "açıklık"tan ilgilinin anlayabileceği, kuşkuya yer bırakmayacak bir netlik anlaşılmalıdır.[116] Bu açıklık işlemin uygulanabilir olması açısından da önem arz etmektedir.[117]

Kanunun 37. maddesinde idari işlemin yazılı veya sözlü biçimde yapılabileceği belirtilmiştir. Sözlü işlemlerin ilgili açısından yeterli güvenceyi sağlamayabileceği düşüncesi ile maddenin ikinci fıkrasına "sözlü olarak yapılan bir idari işlem, belgelenmesinde bir hukuksal yarar varsa ve ilgili talep ederse derhal yazı ile belgelenir" hükmü konulmuştur.

Kanunun 39. maddesi idari işlemin gerekçeliliği ilkesini düzenlemektedir. Gerekçelilik şartı yalnızca yazılı olan veya yazı ile belgelenen işlemler açısından getirilmiştir. Gerekçenin içeriği ise "gerekçelerde yetkili makamın karara varmasında dikkate aldığı önemli fiili ve hukuki temeller anlatılır" şeklinde açıklanmıştır. Maddenin devamında gerekçe zorunluluğunun istisnaları sayılmıştır:

-Yetkili makam bir uygulamaya uyuyorsa ya da bir bildirimi izliyorsa ve idari işlem bir üçüncü kişinin haklarını etkilemiyorsa,

-Yetkili makamın fiili ve hukuki durumlar hakkındaki düşüncesi yazılı gerekçeler olmaksızın idari işlemin yöneldiği ya da ondan etkilenen kişi tarafından önceden biliniyorsa ya da kolaylıkla fark edilebilir durumda ise,

-Yetkili makam çok miktarda ya da otomatik bir aracın yardımıyla birbirinin benzeri idari işlemler yapıyorsa ve olayın koşulları gerekçe beklemeye yer bırakmıyorsa,

-Gerekçeler hukuki bir kuraldan çıkıyorsa,

-Genel bir işlem alenen duyurulmuş ise, gerekçe gösterilmesi zorunlu

[115] VwVfG §37(1).
[116] Akyılmaz, İşlem, s.193.
[117] Akyılmaz, İşlem, s.194.

değildir.[118]

5. İdarenin Takdir Yetkisi

Takdir yetkisi; bir hukuki durumla ilgili olarak kanunla, idareye serbestçe faaliyette bulunabileceği bir hareket alanı tanınması; idarenin, bu hukuki durumla ilgili olarak çeşitli davranış biçimlerinden birini seçme imkanına sahip olmasıdır.[119] [120] Bu tanımda öne çıkan önemli hususlardan birisi takdir yetkisinin idareye kanunla tanınması gerekliliğidir. Kanunla tanınmış olan ve hukuk devleti yaklaşımı çerçevesinde kullanılan takdir yetkisi idari usulün genel ilkeleri ile ve hukuk devleti ile bir tezatlık oluşturmaz.[121]

VwVfG'de de takdir yetkisini düzenleyen 40. maddede bu husus vurgulanmıştır. Maddede takdir yetkisinin amaca uygun kullanılması gerektiği belirtilmektedir.[122] Sonuç olarak VwVfG'de takdir yetkisi düzenlenmiş fakat kullanımı ile ilgili önemli koşullar getirilmiştir.

C. Fransa

1. Genel Olarak

Fransa'da müstakil bir idari usul kanunu bulunmamaktadır. Birel işlemlerin tesisinde uygulanacak usulün genel ilke ve kuralları toplu ve sistematik şekilde tespit edilmiş değildir.[123] Bunun önemli sebeplerinden bir tanesi, Fransız yaklaşımının tamamlanmış bir idari kararın hukuka uygunluğuna daha çok önem vermesi, dolayısıyla kararın alınmasından önceki faaliyeti idare tekniğine ait olarak değerlendirip hukuki bir incelemeye tabi tutmamasıdır. *Azrak* Fransa'da idari usulün

---

[118] VwVfG §39.
[119] Ernst Forsthoff**, Lehrbuch des Verwaltungsrechts – Allgemeiner Teil,** 2. Baskı, Münih,1951, s.68'den aktaran Akyılmaz, İşlem, s.165.
[120] İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, Kahraman Berk, **İdare Hukuku,** Altıncı Basımdan Yedinci Tıpkı Basım, Der Yayınları, İstanbul, 2015, s.125.
[121] Akyılmaz, İşlem, s.168.
[122] VwVfG §40.
[123] Gürsel Özkan, "İdari Rejim Olarak Örnek Aldığımız Fransa'da, İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Düzenlemeler", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt:2, Sayı:1-2, (Prof. Dr. İhsan Tarakçıoğlu'na Armağan), 1998 (Fransa), s.282.

kanunlaştırılmamış olmasına dair görüşlerini şu şekilde ifade etmektedir:

> "İdari usul alanında kanunlaştırmaya teşebbüs edilmemesinin nedenlerinden biri, idare hukukunun kanunlarla değil, ancak içtihatların meydana getirdiği idari teamüllerle geliştirilebileceği yönündeki yaygın telakki; diğeri ise 19. yüzyılda kötü yolda uygulanmış olan idareci yargıç sistemine karşı duyulan güvensizlik dolayısıyla, idarenin yargılama usullerine benzer usulün içerisinde faaliyet göstermesi imkan ve gereğinin reddedilmesidir".[124]

Ülkede idari usul adı ile tekil bir kanun bulunmasa da idari usule dair ilke ve kuralları içeren bazı kanunlar mevcuttur. Bu kanunlardan ilki 6 Ocak 1978 tarih ve 78-17 sayılı "Bilgi İşlem, Fişler ve Özgürlükler (Informatique, Fichiers et Libertes) Hakkındaki Kanun"dur. Kişiler hakkında tutulan fişlerin kullanımını bunlara erişim yollarını düzenleyen kanun idari demokrasiye ve açıklığa giden dönüşümde ilk adım olarak görülmektedir. Sonrasında bahsedilmesi gereken kanun 17 Temmuz 1978 tarih ve 78-753 sayılı "İdari Belgeleri Öğrenme Hakkına (acces aux documents administratif) İlişkin Kanun"dur. Bu kanun bireylere idari dökümanlara ulaşma hakkını düzenlemiştir. Bir diğer önemli düzenleme de 11 Temmuz 1979 tarihli "İdari Kararların Gerekçesi ve İdare ile Halk Arasındaki İlişkilerin İyileştirilmesi Hakkında Kanun"dur. Bunların dışında idari usule dair sayılabilecek çeşitli kanun ve kararnameler mevcuttur.[125]

2. Bilgi Edinme Hakkı ve İdarede Açıklık

1 Ocak 1980'de yürürlüğe giren Bilgi İşlem, Fişler ve Özgürlükler Kanunu hem halkın bilgi edinme yollarını belirleyerek bilgi edinme hakkının hayata geçmesine hizmet etmekte; hem de idarece tutulan fişlere erişimde kişilerin özel hayatının gizliliğini ihlal etmeme doğrultusunda hükümler getirmektedir. Kişiler devlete kendileri hakkında düzenlenmiş bir fiş olup olmadığını veya herhangi bir fişte isimlerinin geçip geçmediğini sorma hakkına sahiptir. Eğer var ise kendisi ile ilgili fişleri görebilmekte, fişte yanlışlıklar var ise düzeltilmesini isteyebilmektedir. Fişlere ulaşım hakkının istisnası ise "devlet güvenliğini, milli savunma ve kamu güvenliğini ilgilendiren bilgiler" olarak düzenlenmiştir. Bunlar hukuk sistemlerinde yaygın görülen ve makul kabul edilen istisnalardır.

---

[124] Azrak, Tez, s.156.
[125] Özkan, Fransa, s.283.

17 Temmuz 1978 tarihli İdari Belgeleri Öğrenme Hakkına İlişkin Kanun Fransız hukukunda önemli bir dönüşüm yaratmıştır. bilgi edinme hakkını kapsamlı ve etkin biçimde hukuk düzenine dahil eden kanun Fransa'daki katı, kuralcı ve bürokratik olarak nitelenen kamu yönetimi anlayışını ciddi biçimde değiştirmiştir. Bilgi edinme hakkı kanun ile "herkes"e tanımıştır. Yalnızca vatandaşlar değil geçici veya sürekli biçimde Fransa'da yaşayanlar, dernekler, sendikalar ve diğer tüzel kişiler bu haktan yararlanabilir.[126] Ayrıca herhangi bir bilgi veya belgeyi talep eden kişinin bunda hukuki yararı olduğunu ispatlamasına gerek yoktur.

3. Gerekçe Yükümlülüğü

İdari İşlemlerin Gerekçelendirmesi Hakkındaki Kanun "gerekçe yazılı ve kararı doğrulayan hukuk ve olayın unsurlarını kapsamalıdır" hükmü ile idari işlemlerin gerekçesinin içermesi gereken unsurları açıklamıştır. Gerekçe yükümlülüğü birel, olumsuz ve bozucu işlemleri kapsamaktadır. Bu durumda yönetmelik gibi düzenleyici işlemler bu yükümlülükten müstesnadır. Gerekçe yükümlülüğüne bazı istisnalar da getirilmiştir. Kanunun 4. ve 5. maddeleri uyarınca gizli olması gereken olayların açıklanmasının kanunla yasaklanması durumunda; mutlak aciliyet söz konusu olduğunda ve zımni kararlarda gerekçe gösterilmemektedir.[127]

D. İspanya

1. Genel Olarak

Genel idari usul yaklaşımı ile kodifiye edilmiş en eski idari usul kanunu İspanya'da karşımıza çıkmaktadır.[128] 18 Ekim 1899'da yürürlüğe giren İspanya İdari Usul Kanunu'nun amacı mevzuatta dağınık halde bulunan idari usule dair hükümleri derleyerek bir araya getirmek; idari usul konusunda açıklık ve kesin sağlayarak

[126] Özkan, Tez, s.283-285.
[127] Özkan, Fransa, s.283-285; Kuyumcu, s.101.
[128] Azrak, Tez, s.130 vd.; Akyılmaz, İspanya, s.44 vd.; Özkan, Tez, s.280 vd.

bireyleri idarenin hukuka aykırı işlemleri karşısında korumaktır.[129] Özkan'a göre bakanlıklara kendi teşkilatlarının işleyişine dair yönetmelik yapma yetkisi veren kanun anılan amaçlara ulaşmakta eksik kalmıştır.[130]

Ülkede 1950'li yıllarda yeni bir idari usul kanunu için çalışmalar başlamış ve 1958 yılında yeni bir idari usul kanunu yürürlüğe konmuştur. İdari usul hükümlerini yeniden ve daha geniş biçimde bir araya getiren bu kanun bakanlıklar tarafından yürürlüğe konan idari usul yönetmeliklerini de yürürlükten kaldırmıştır.[131] Bu kanun bilhassa Latin Amerika ülkelerinde oldukça etkili olmuş ve bazı ülkelerde idari usulün kodifikasyonuna öncülük etmiştir.[132]

İlerleyen yıllarda 1958 tarihli kanun toplumsal ve teknolojik gelişmelerin gerisinde kalmıştır. 1978 yılında yürürlüğe giren yeni İspanya anayasasının da etkisiyle 26 Kasım 1992 tarihinde "Kamu İdarelerinin Genel Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun" (Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - PAC) yürürlüğe sokulmuştur. Halen genel idari usul kanununa sahip ülkeler içinde en yeni kanunlardan biri konumunda olan PAC 1958 tarihli öncelinden farklı bir sistematik ile kamu idarelerinin hukuki rejimine dair hükümleri de barındırmaktadır.

1899, 1958 ve 1991 tarihli kanunlar birlikte incelenmesi idari usul anlayışındaki dönüşümün gözlemlenmesi açısından faydalı olacaktır. Başlangıçta asıl amaç idari usule dair hükümlerin bir araya toplanarak idari faaliyetin düzene sokulması iken sonraki düzenlemelerde idari usulün insan hakları ile yakından bağlantılı olduğu yaklaşımına geçiş gözlemlenebilmektedir. İdarenin rahat çalışabilmesi için kullanılan teknik imkanlar vatandaşa hizmet edebildiği ölçüde anlamlı görülmekte, vatandaşın konumu da "idare edilen" yerine "hizmet talep eden" veya "hizmetten yararlanan" konumuna yükselmektedir.

Kanun başlangıç dahil on bir başlıkta toplam 146 maddeden teşekkül etmektedir. İlk ve ikinci başlıklarda idari teşkilata ilişkin genel ilkeler düzenlendikten sonra idari usule dair hükümlere geçilmektedir. Kanunun genel gerekçesinde "...idari işlemlerin şeffaflaşması, kamu hizmetinin kalitesinin yükselmesi için bilimsel alanda

[129] Azrak, Tez, s.123.
[130] Özkan, Tez, s.280.
[131] Azrak, Tez, s.124.
[132] Özkan, Tez, s.280; Akyılmaz, İspanya, s.45.

görülen yeni akımlara yer verildiği" hüküm altına alınmıştır. *Kamu İdarelerinin Faaliyetlerine Dair* başlıklı dördüncü bölümde de kanunun getirdiği yeniliklerden bazıları şu şekilde sıralanmaktadır:

> "idarenin geleneksel belirsizliklerinin yıkılarak, kişilere kendileriyle ilgili muameleleri yürüten memur ve yetkililerin kimliklerini öğrenme hakkının verilmesi, mahkemeyle ilgili yazışmalar yapılmadan önce usulün herhangi bir safhasında dosyaya belge ya da iddia ekleyebilme hakkı, idarenin elinde olması gereken belgeleri tekrar vermekten kaçınma hakke ve son olarak bireylerin yapmak istedikleri davranışların, yürürlükteki hükümlere göre, doğabilecek olası teknik ve hukuki sonuçlarını öğrenme hakkı"

Kanunla zımni red müessesesi de önemli bir dönüşüme uğramış, idarenin sessiz kalması durumunda redde yönelik negatif bir yaklaşımdansa idarenin işlem yapmaya zorlanması hedeflenmiştir. Bu doğrultuda bazı alanlarda idarenin sessiz kalmasına pozitif sonuçlar bağlanmıştır.[133]

2. Bilgi ve Belgelere Erişim Hakkı ve Açıklık

Açıklık ilkesinin önemli bir unsuru olan bilgi edinme hakkı kanunda *Arşiv ve Kayıtlara Erişim Hakkı* başlıklı 37. maddede düzenlenmiştir. Madde metni şu şekildedir:

> "... bir dosyanın parçasını teşkil etmiş olmakla birlikte, bir idarenin arşivinde yer alan belgelere ve kayıtlara vatandaşların erişim hakkı vardır. Bu belge ve kayıtlar, görüntülü, sesli veya yazılı olabilir ya da başka destek materyallerinin içinde bulunabilirler. Bunların kullanılabilmesi için talep edildikleri tarihte son bulmuş usullere ait olmaları gerekir."

Maddede ayrıca özel hayata ilişkin belgelere erişim hakkının sadece ilgili kişiye ait olduğu düzenlenerek özel hayatın gizliliği koruma altına alınmıştır. Özel hayata dair belgelerdeki yanlışlıkların düzeltilmesini veya eksiklerin tamamlanmasını yine ilgili kişinin talep etme hakkı bulunmaktadır.

Arşiv ve belgelere erişim hakkının istisnaları yine 37. maddede düzenlenmiş olup diğer ülke düzenlemelerinde yaygın olarak karşımıza çıkan istisnalarla benzerlik göstermektedir. Maddeye göre devlet güvenliği veya milli savunma ile ilgili olan, hükümetin ya da otonom bölgelerin anayasal görevleriyle ilgili konulardaki davranış biçimine dair bilgiler içeren ve idare hukuku ile ilgisi bulunmayan, bazı suçların

[133] Akyılmaz, İspanya, s.46-51.

soruşturmasının sağlıklı yürütülmesine veya üçüncü kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunmasına zarar verebilecek, sınai ya da ticari sırlarla ilgili olan belgeler söz konusu olduğunda erişim hakkı kullanılamayacaktır.

3. İdari İşlemin Şekli ve Gerekçe Yükümlülüğü

Kanunun 55. maddesinde idari işlemlerin kural olarak yazılı yapılacağı belirtilmektedir. İdari işlemin sözlü olarak yapılması mümkünse de bu şekilde yapılan işlemlerin yazılı hale getirilmesi gerekmektedir. Yazılı hale getirme bir alt makam tarafından yapılır.

İşlemlerin gerekçeli olması gerekliliğini kanun yalnız belirli işlemler için öngörmüştür. Kanunun 54. maddesinde gerekçe içermesi zorunlu olan işlemler aşağıdakilerdir:

-Kişi menfaatlerini veya öznel hakları kısıtlayan girişimler

-İdari işlemlerle ilgili görev tanımlarını denetleyen, idari kaynakları, hukuki yollara önceden yapılmış itirazları ve tahkim işlemlerini çözüme kavuşturan girişimler

-Danışma organlarının mütalaalarından ya da geçmiş örneklerde rastlanılan ölçütlerin sürekliliğinden ayrılan durumlar

-Hangi nedenle yapılmış olursa olsun, girişimlerin durdurulması

-Acil yazışma normlarının uygulanması ya da sürelerin uzatılması için yapılan anlaşmalar

-Takdir hakkı bulunan yetkilerin kullanımı uyarınca yapılan girişimler ve kanun gereği yapılması mecburi olanlar ile açık kural gereği olanlar

İspanya Anayasa Mahkemesi sayılan işlemlerden başka Anayasa ile güvence altına alınmış kamu haklarının sınırlanması sonucunu doğuran her işlemin gerekçeli olması gerektiğini belirtmektedir. Mahkeme ayrıca gerekçenin bir işlevinin de işlemin kanuna dayalı olarak gerçekleştirildiğinin ifade edilmesi olduğu görüşündedir.[134]

[134] Kuyumcu, s.99-100.

E. Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi

1. Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi (Council of Europe, Conseil de l'Europe) Avrupa devletleri arasında insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü alanlarında gelişim için hukuki ve siyasi işbirliğinin sağlanması amacıyla 5 Mayıs 1949'da on ülke ile kurulmuştur. Türkiye konseye 8 Ağustos 1949'da katılmıştır. Türkiye ve Yunanistan ilk on ülkeden sonra konseye ilk katılan ülkelerdir ve kurucu üye statüsündedirler.[135] Konseyin temel organları karar organı olan ve üye devletlerin dışişleri bakanları veya daimi temsilcilerinden oluşan Bakanlar Komitesi (Committee of Ministers), danışma organı olan Parlamenterler Meclisi (Parliamentary Assembly) , yerel yönetimlerin geliştirilmesini amaçlayan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (Congress of Local and Regional Authorities of Europe) ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'dir (European Court of Human Rights).[136]

Avrupa Konseyi'nin hukuki etkisi sözleşmeler ve tavsiye kararları ile gerçekleşmektedir. Sözleşmeler asıl araç olup imzalayan taraflar açısından bağlayıcıdır. Sözleşmeler hukuki işbirliğini gerçekleştirmenin yanında basitleştirici etkiye de sahiptir. Avrupa sözleşmeleri ikili sözleşmelerin yerini alabilir, daha çok tarafı bağlayan daha genel kurallara vücut verebilir. Sözleşmelerin önemli bir çoğunluğu üye olmayan devletlere de açıktır ve bu durum hukuki işbirliğinin coğrafi sınırlarının üye devletleri aşacak şekilde genişlemesine olanak sağlar.[137]

Sözleşmelerle düzenlenmeyen fakat ortak ilkelerin belirlenmesi gerekliliği bulunan alanlarda Bakanlar Komitesi ulusal yasama ve yürütme organlarına ölçüt olması açısından tavsiye kararları (recommendation) alır. Parlamenterler Meclisi'nin de tavsiye kararları alma yetkisi vardır. Tavsiyelerin genel olarak bağlayıcı olmadığı değerlendirilse de Bakanlar Komitesinin üye devletlerden tavsiyelerin nasıl

---

[135] Vikipedi, "Avrupa Konseyi", https://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Konseyi, (11.08.2017); Ali Servet Öncü, Erkan Cevizliler, "Avrupa Bütünleşmesi için Önemli Bir Adim: "Avrupa Konseyi" ve Türkiye'nin Konseye Üyeliği Meselesi", **Gazi Akademik Bakış,** Cilt:7, Sayı:13, 2013, s.22 vd.

[136] Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, "Avrupa Konseyi", https://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/genel_bilgi.htm, (02.04.2018); Wikipedia, "Council of Europe", https://en.wikipedia.org/wiki/Council_of_Europe, (12.08.2017)

[137] Karahanoğulları, Onur, "İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt:45, Sayı:1-4, 1996 (Takdir Yetkisi) , s.323-324.

uygulandığını sorma yetkisi karşısında bu durum tartışmalıdır.[138] Bakanlar Komitesi'nin ve Parlamenterler Meclisi'nin tavsiye kararları yanında idari nitelikte "karar"ları (resolution) da bulunmaktadır.[139]

Bakanlar Komitesi'nin ve Parlamenterler Meclisinin idare hukuku alanında almış olduğu dört önemli karar bulunmaktadır. Aşağıda bu kararlar incelenecektir.

a. İdari İşlemler Karşısında Bireylerin Korunması Hakkında (77)31 Sayılı Bakanlar Komitesi Kararı

28 Eylül 1977'de alınan İdari İşlemler Karşısında Bireylerin Korunması Hakkında (77)31 Sayılı Bakanlar Komitesi Kararı Türkiye'de önemli ölçüde yankı bulmuştur.[140] Kararda üye ülkelerin idari ve hukuki sistemleri büyük farklılıklar gösterse de idare ile birey arasındaki ilişkilerde bireyin hak ve menfaatlerinin güvence altına alınması gerekliliği konusunda üye ülkeler arasında irade birliği olduğu vurgulanmaktadır.

Kararda idari usule dair beş ilke sayılmıştır. Üye devletlerin uygulamalarında bunlardan yararlanmaları salık verilmektedir. Bu ilkelerin anlamları ve gerekçeleri de kararda yer almaktadır. "Yararlanma" terimi özellikle seçilmiş, bu terim üye devletlere ilkelerin hayata geçirilmesinin şekli konusunda bir serbestliği ifade etmektedir. Yine "kural" yerine "ilke" ifadesinin kullanımı da aynı yaklaşımın sonucudur.[141] Kararda önce ilkeler çok kısa biçimde ortaya konmuş, devamında gerekçe kısmında ilkelerle ilgili açıklamalara yer verilmiştir. Karardaki beş ilke aşağıda incelenmiştir.

---

[138] Tekin Akıllıoğlu, **İnsan Hakları I,** Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Yayınları, Ankara, 1995 (İnsan Hakları), s.334; Karahanoğulları, Takdir yetkisi, s.324.
[139] Karahanoğulları, Takdir Yetkisi, s.324.
[140] Özkan, Tez, s.148.
[141] Tekin Akıllıoğlu, "Bireyin Yönetsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:14, Sayı:3, 1982 (Bireyin Korunması), s.38.

(1) Dinlenilme Hakkı

Kararda dinlenilme hakkı ilk kısımda şu şekilde düzenlenmiştir:[142]

> 1. Bireyin hakları, özgürlükleri ve çıkarlarını zedeleyici türdeki bütün idari işlemler hakkında ilgili kişi, idarenin dikkate almak durumunda olduğu olay ve delil gösterme ve son aşamada kanıtlayıcı belgeler önerme hakkına sahiptir.
> 2. Durumun elverişli olduğu hallerde ilgili zamanında ve işlemin niteliğine en uygun biçimde yukarıdaki fıkrada sıralanan haklardan haberdar edilir.

Kararda dinlenilme hakkının doğrudan kelime anlamıyla anlaşılmaması gerektiği, ilgilinin görüş ve delillerini yazılı veya sözlü olarak ileri sürebileceği vurgulanmıştır. Dinlenilme hakkının temelinde birey ile idare ilişkisinde hakkaniyetin sağlanması düşüncesinin yattığı belirtilmektedir. İlgili yapılan işlemlere ve alınan kararlara karşı itirazda bulunabilecek, vakıalar ileri sürebilecek, deliller sunabilecek veya var olan delillerin değerlendirilmesini talep edebilecektir. Bu sayede ilgili hak, özgürlük ve menfaatlerini savunma olanağına sahip olacaktır. Bu doğrultuda eğer işlem ilgilinin başvurusu üzerine yapılmış ve tam anlamıyla talebini karşılayacak nitelikteyse dinlenilme hakkı mekanizmasının işletilmesine gerek olmayacaktır.[143]

Kararda dinlenilme hakkının gereği gibi kullanılabilmesi için ilgilinin işlemden ve bu hakkın varlığından haberdar edilmesi gerektiği belirtilmektedir. İdare ilgiliyi "uygun zamanda", yani hakkın kullanılması için gereken hazırlıkları yapabileceği sürede işlemden ve itiraz etme, delil ileri sürme gibi hakları olduğundan haberdar etmekle yükümlüdür.[144]

(2) Bilgi Kaynaklarından Yararlanma Hakkı

İlkenin karar metnindeki hali "İlgilinin isteği üzerine, idari işlem tamamlanmadan önce, işlemin dayanakları olacak bütün veriler hakkında, en uygun gereçlerle bilgi verilir"[145] şeklindedir. Gerekçe kısmında bu ilkenin esasen

---

[142] İhsan Kuntbay, "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:11, Sayı:4, 1978, s.4.
[143] Kuntbay, s.8.
[144] Akıllıoğlu, Bireyin Korunması, s.40.
[145] Kuntbay, s.8.

dinlenilme hakkını tamamlayıcı nitelikte olduğu belirtilmektedir. İlgilinin görüş ve delillerini öne sürebilmesi için öncelikle işlem ve dayandığı hususlar hakkında derinlikli bilgiye sahip olması gerekmektedir. [146]

(3) Hukuki Yardım ve Temsil

"İlgili, idari işlemin oluşumuna katılabilir veya kendini temsil ettirebilir"[147] ifadesi ile kararda düzenlenmiş bulunan ilke öncelikle bireye kendi başına iş ve işlemlerini takip etme özgürlüğü sağlamaktadır. Temsil veya temsilci kavramlarının açıklaması yapılmamış olduğundan temsilden yalnızca avukatla temsilin kastedilmediği anlaşılmaktadır.

(4) İdari İşlemlerin Gerekçeli olması

İdari işlemin gerekçeli olması gerekliliğine dair ilke kararda şu şekilde düzenlenmiştir:

> "Haklarını, özgürlüklerini veya menfaatlerini ihlal eder nitelikte bir idari işlem söz konusu olduğunda, ilgiliye işlemin dayandığı nedenler üzerine bilgi verilir. Bu bilgi verme, işlemde nedenlerin açıklanması biçiminde olabileceği gibi ilgilinin isteği üzerine makul bir süre içinde yazılı biçimde de olabilir."

Gerekçelilik ilkesinin çeşitli işlevleri bulunmaktadır. Bunlardan biri, dava hakkının kullanımı açısındandır. Bireyin kararın gerekçesini bilmeden yargı yoluna gidip gitmemeye karar vermesi zorlaşmaktadır. Genel olarak gerekçelilik hukuki belirlilik ve güvenceye de hizmet eder. Kararın gerekçe kısmında gerekçe ilkesinin iyi ve etkili idareye, yüksek kamu yararlarına ve üçüncü kişilerin menfaatlerine zarar verecek şekilde kullanılamayacağı da belirtilmektedir.[148]

---

[146] Akıllıoğlu, Bireyin Korunması, s.48.
[147] Kuntbay, s.8.
[148] Akıllıoğlu, Bireyin Korunması, s.50 vd.

(5) İşleme Karşı Başvuru Yollarının Belirtilmesi

İlkenin karar metnindeki hali "Yazılı olarak bildirilen idari işlem ilgilinin haklarını, özgürlüklerini ya da menfaatlerini zedeler nitelikte ise olağan başvuru yollarını ve başvuru sürelerini de gösterir." şeklindedir. Gerekçede ilkenin gerekçe ilkesini tamamladığı belirtilmektedir. Metinde de açık olduğu üzere ilke yalnızca yazılı işlemler açısından geçerlidir. Başvuru yolları bildirilirken başvuru sırasında gerekecek bilgiler, başvurunun yapılacağı organ ve başlangıç tarihiyle birlikte başvuru süresi açıkça belirtilmelidir.[149]

b. Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin Tavsiye Kararı

Bakanlar Komitesini 11 Mart 1980 tarihinde tarafından alınan Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin Tavsiye Kararı'nı almaya yönelten birincil etken; bireyin idari işlemlerde oluşabilecek keyfiliğe veya takdir yetkisinin diğer kötüye kullanımlarına karşı korunması ihtiyacıdır. Diğer bir etken de bireyin idari işlemler karşısında korunmasına ilişkin ilkelerin takdir yetkisine uyarlanması olarak karar metninde karşımıza çıkmaktadır.

Kararda takdir yetkisi, alınacak kararlar hakkında idareye belli ölçüde serbestlik tanıyan, kanuni olarak kabul edilebilir kararlar arasından uygun gördüğünü seçme imkânı veren yetki olarak tanımlanmıştır. Takdir yetkisinin kullanımına dair ilkeler kararda sıralanmıştır. Buna göre takdir yetkisi kullanan idari merci;

1. Yetkinin veriliş amacından başka amaç güdemez;

2. Yalnızca somut olaya ilişkin öğeleri dikkate alarak nesnelliğe ve tarafsızlığa uyar.

3. Hakkaniyete uymayan ayrımcılıktan kaçınarak yasa önünde eşitlik ilkesini

[149] Kuntbay, s.11.

gözetir.

4. İşlemin amacıyla kişilerin hakları, özgürlükleri veya menfaatleri üzerindeki olumsuz etkileri arasında bir denge sağlar.

5. İşlemi her somut olaya göre belirlenen makul süre içinde yapar.

6. Genel idari ilkeleri her olayın özelliklerini göz önünde tutarak istikararlı bir şekilde uygular.

Kararın devamında usul ve denetim başlıklarında ilkeler sayılmaya devam edilmiştir. Numaralandırma ise kesintisiz devam etmiştir. Bu ilkeler şu şekildedir:

7. Takdir yetkisinin kullanımını düzenleyen tüm idari direktifler;

i. alenidir veya

ii. ilgilinin istemi üzerine işlemden önce veya sonra ilgiliye uygun bir biçimde ve yeterli içerikte bildirilir.

8. Bir idari makam takdir yetkisini kullanırken kişilerin haklarına, özgürlüklerine veya menfaatlerine zarar verecek şekilde bir genel idari direktiften ayrılırsa ilgili kararın gerekçesinden haberdar edilir.

9. Takdir yetkisinin kullanıldığı işlem bir mahkeme veya bağımsız kurulun denetimine tabidir.

Bu denetim yerindelik ve hukukilik denetimi yapmaya yetkili bir idari makamın öndenetimi imkanını dışlamaz.

10. Takdir yetkisi kullanılarak işlem yapılması için yasada süre öngörülmediği durumlarda idarenin işlemi makul bir süre içinde yapmaması, bu amaçla yetkili olan bir makamın denetimine tabi olabilir.

11. Takdir yetkisinin kullanımını denetleyen mahkeme veya bağımsız kurulun işlevini gerçekleştirmek için gerekli bilgileri alma yetkisi vardır.

Karardaki ilkeler yukarıda incelenen İdari İşlemler Hakkında Bireyin Korunması Hakkında Karar'daki ilkelere önemli ölçüde koşuttur. Kararın açıklayıcı notunda da vurgulanan en önemli ilke takdir yetkisinin veriliş amacı dışında kullanılamayacağı ilkesidir. Yetkinin amacı açık değilse her durumda yetki kamu yararı yönünde kullanılmalıdır. Takdir yetkisinin kullanılmasında nesnellik, tarafsızlık, kanun önünde eşitlik ve makul sürede işlem yapma net ve somut ilkeler olarak ortaya konmuş bulunmaktadır.[150]

c. İyi İdare Konusunda Üye Devletlere Tavsiye Kararı

Bakanlar Komitesi tarafından 20 Haziran 2007 tarihinde alınan İyi İdare Konusunda Üye Devletlere Tavsiye Kararın esasen idare hukuku alanında konseyin daha önce aldığı kararların ve genel olarak oluşturduğu birikimin bir derlemesi olduğu söylenebilir. Karar metninde de bu husus belirtilmektedir. Kararda dikkate alınan ve derlenen daha önceki kararlar listelenmiştir. Karar ekinde "İyi İdare Yasası" başlığında iyi bir yönetimin ilkeleri düzenlenmiş olup düzenleme şu şekildedir: [151]

> -Yasallık ilkesi
> İdare yasaya uygun faaliyette bulunur. Takdir yetkisini kullandığında da keyfi kararlar alamaz.
> İç hukuk, uluslararası hukuk ile faaliyetlerini, örgütleniş ve işleyişini düzenleyen hukukun genel ilkelerine uyar.
> Yetkilerini ve işleyiş yöntemlerini düzenleyen kendi içdüzen kurallarına uygun davranır.
> Yetkilerini ancak, yasa ve olguların izin verdiği biçimde ve yalnızca yetkinin verildiği amaca uygun olarak kullanır.
> -Eşitlik İlkesi
> İdare eşitlik ilkesine uyar.
> Aynı durumda bulunan özel kişilere aynı muameleyi yapar. Özel kişiler arasında etnik köken, dini inanç veya diğer kanaatlere dayalı ayrım yapamaz. Her türlü farklı muamele nesnel gerekçelere dayanmalıdır.
> -Tarafsızlık İlkesi
> İdare tarafsızlık ilkesine uygun faaliyette bulunur.

[150] Karahanoğulları, Takdir Yetkisi, s.327 vd.
[151] Onur Karahanoğulları, "Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec(2007)7 Sayılı Tavsiye Kararı", **Danıştay Dergisi,** Sayı:116, 2007 (İyi İdare) , s.2-6.

Yalnızca ilgili verileri dikkate alarak nesnel biçimde davranır.
Önyargılı biçimde faaliyette bulunamaz.
İdare, görevlilerinin faaliyetlerini kişisel inanç ve çıkarlardan bağımsız olarak tarafsız biçimde yerine getirmesini sağlar.
-Orantılılık İlkesi
İdare orantılılık ilkesine uygun faaliyette bulunur.
İdare, özel kişilerin hak ve çıkarlarını etkileyen önlemlere ancak gerekli olduğunda ve amacın gerektirdiği ölçüde başvurur.
İdare takdir yetkisi kullandığında, kararının özel kişilerin hak ve çıkarları üzerindeki her türlü olumsuz etkisi ile takip edilen amaç arasında uygun bir denge kurar. Alınan hiç bir önlem aşırı olmamalıdır.
-Hukuki Kesinlik İlkesi
İdare hukuki kesinlik ilkesine uygun faaliyette bulunur.
Hukuken meşru olan durumlar dışında geçmişe etkili kararlar alamaz.
Kamu yararı mutlak olarak gerektirmediği sürece, kazanılmış haklara ve kesinleşmiş hukuksal durumlara dokunamaz.
Özellikle yeni yükümlülüklerin getirildiği bazı durumlarda, geçiş hükümleri koymak veya yeni düzenlemenin yürürlüğü için süre tanımak gerekebilir.
-Makul Süre İçinde Faaliyette Bulunma İlkesi
İdare yükümlülüklerini makul süre içinde yerine getirir ve makul süre içinde faaliyette bulunur.
-Katılım İlkesi
Acil durumlar dışında idare, özel kişilere, hak ve çıkarlarını etkileyen idari kararların hazırlığına ve uygulanmasına uygun araçlarla katılma olanağı tanır.
-Mahremiyete Saygı İlkesi
İdare, özellikle kişisel verilerin işlenmesinde, mahremiyet ilkesine uyar.
Kişisel veri ve dosyaların, özellikle elektronik ortamda işlenmesi yetkisi bulunduğunda idare, mahremiyeti güvence altına alan tüm zorunlu önlemleri alır.
Kişisel verilerin korunmasına ilişkin kurallar, özellikle kişisel verilere erişim ve hatalı veriler ile tutulmaması gereken verilerin düzeltilmesi veya silinmesine ilişkin kurallar idare tarafından işlenen verilere de uygulanır.
-Açıklık İlkesi
İdare açıklık ilkesine uygun faaliyette bulunur.
İdare, karar ve işlemlerinden özel kişileri, resmi belgelerin yayınlanması da dahil olabilecek şekilde uygun araçlarla haberdar eder.
Kişisel verilerin korumasına ilişkin kurallara uygun olarak resmi belgelere erişim hakkını tanır.
Açıklık ilkesi, yasayla korunmuş gizliliğe zarar veremez.

Kararda genel idari usul ilkelerinin hemen hepsine yer verildiği görülmektedir. Düzenlemenin başında yasa ifadesinin bulunmasının kararın niteliğini değiştirmediğini, kararın bir tavsiye kararı olduğunu göz önünde bulundurmak gerekir.

2. Avrupa Birliği

Avrupa Birliği; çoğunluğu Avrupa'da bulunan 28 üye ülkeden oluşan ekonomik ve siyasi bir örgütlenmedir.[152] 1992 yılında, *Avrupa Birliği Antlaşması* olarak da bilinen Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi sonucu, var olan Avrupa Ekonomik Topluluğu'na yeni görev ve sorumluluk alanları yüklenmesiyle kurulmuştur. Avrupa Birliği, tüm üye ülkeleri bağlayan standart yasalar aracılığıyla, insan, eşya, hizmet ve sermaye dolaşımı özgürlüklerini kapsayan bir ortak pazar geliştirmiştir. Birlik içinde tarım, balıkçılık ve bölgesel kalkınma politikalarından oluşan ortak bir ticaret politikası izlenir. Birliğe üye ülkelerin on dokuzu, Euro adıyla anılan ortak para birimini kullanmaktadır. Avrupa Birliği, üye ülkelerini Dünya Ticaret Örgütü'nde, G8 zirvelerinde ve Birleşmiş Milletler'de temsil ederek dış politikalarında da rol oynamaktadır. Birliğin yirmi sekiz üyesinden yirmi ikisi NATO'nun da üyesidir. Schengen Antlaşması uyarınca birlik üyesi ülkeler arasında pasaport kontrolünün kaldırılmasının da arasında bulunduğu pek çok adlî konu ve içişleri düzenlemelerinde Avrupa Birliği'nin payı bulunur.[153]

Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişki henüz Avrupa Birliği kurulmadan Avrupa Topluluğu ile 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Anlaşması ile kurulan ortaklık rejimi ile başlamıştır. İlişkilerin nihai amacı Türkiye'nin topluluğa tam üyeliği olarak belirlenmiştir. 23 Kasım 1970 tarihinde imzalanan Katma Protokol de topluluk Türkiye ilişkisinde önemli hususları düzenlemektedir. Katma Protokolün belirlediği alanlarda Türkiye ile topluluk arasında düzenlemelerin ve siyasanın yakınlaştırılması öngörülmüştür.[154]

Türkiye 1989 yılında Avrupa Ülkeleri'ne genel olarak tanına hakka dayanarak Avrupa Topluluğu'na üyelik başvurusu yapmıştır.[155] Başvuru Avrupa Topluluğu Komisyonu tarafından bir görüş raporu ile karşılık bulmuş ve raporda Türkiye'nin üyeliğine ilişkin verilecek kararın ertelenmesi uygun olacağı

---

[152] Wikipedia, "European Union", https://en.wikipedia.org/wiki/European_Union, (10.4.2017)
[153] Vikipedi, "Avrupa Birliği", https://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Birli%C4%9Fi, (12.01.2018)
[154] T.C. Dışişleri Bakanlığı, "Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye Arasında Ortaklık İlişkisi Kurulmasına Dair Anlaşmaya Katma Protokol", http://www.mfa.gov.tr/avrupa-ekonomik-toplulugu-ile-turkiye-arasinda-ortaklik-iliskisi-kurulmasina-dair-anlasmaya-katma-protokol---23-kasim-1970.tr.mfa, (02.08.2017).
[155] Wikipedia, "European Economic Community", https://en.wikipedia.org/wiki/European_Economic_Community, (03.08.2017)

belirtilmiştir.[156] 1996 yılında başlayan yeni genişleme sürecinde de Türkiye sürece dahil olma isteğini AB'ye iletmiştir. 1998 yılında Cardiff Zirvesi'nde Türkiye diğer aday ülkelerin dahil olduğu rapor sistemine dahil edilmiştir. Sonrasında Türkiye'nin Kopenhag kriterleri bakımından performansını gösteren ilk ilerleme raporu 13 Ekim 1999'da yayımlanmış olup raporda Türkiye'nin gümrük birliği açısından iyi bir performans gösterdiği ve aday ülkeler arasına dahil edilebileceği belirtilmiştir.

199 yılında Helsinki'de gerçekleştirilen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde Türkiye diğer aday ülkelerle eşit şartlarda birliğe aday ülke olarak kabul edilmiştir. Ayrıca üyelik için gerekli olan reformlar için bir yol haritası niteliğinde "Katılım Öncesi Strateji" oluşturulacağı zirve metninde belirtilmiştir. Zirvede Türkiye'nin üyeliği yolunda AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin bir ulusal program hazırlanması da kararlaştırılmıştır. Nihayet Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyum için atması gereken adımlar, AB müktesebatına uyum açısından yükümlülükler, mali yardımlar ile üyelik için kısa ve orta vadeli öncelikleri içeren ilk Katılım Ortaklığı Belgesi 24 Mart 2001'de Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır.[157]

Katılım Ortaklığı Belgesi doğrultusunda mevzuatta yapılacak değişikliklerin ve yeni düzenlemelerin, uyum için gerekli insani ve mali kaynakların, belgede anılan önceliklerin yanı sıra Türkiye'nin uyum için gerekli gördüğü kendi önceliklerinin yer aldığı "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu'nda kabul edilerek 24 Mart 2001 tarih ve 24352 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.[158] Üyelik sürecinde 1998 yılından itibaren her yıl ilerleme raporları yayımlanmaktadır. Aşağıda ilerleme raporları ve Katılım Ortaklığı Belgelerindeki idari usule ve genel olarak kamu yönetimin iyileştirilmesine dair düzenlemeler incelenmiştir.

---

[156] Kuyumcu, s.116.

[157] Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, "Türkiye – AB İlişkilerinin Tarihçesi", https://www.ab.gov.tr/111.html, (02.01.2018) ; Kuyumcu, s.117.

[158] RG, 24.03.2001, Sayı:24352 Mükerrer, http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/03/20010324m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/03/20010324m1.htm, (10.03.2018)

a. Katılım Ortaklığı Belgeleri

Katılım Ortaklığı Belgelerinde çeşitli yıllarda idari usule ve kamu yönetiminin geliştirilmesine dair hükümler bulunmaktadır. Bunlar aşağıdaki şekildedir:

-8 Mart 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesinde:

"-Müktesebatın benimsenmesi, uygulanması ve idare edilmesi için kamu yönetiminin kapasitesinin özellikle eğitim ile yasal olmayan göç ve yasal olmayan insan ve uyuşturucu kaçakçılığını önlemek için etkin sınır kontrollerinin geliştirilmesi dahil olmak üzere, bakanlıklar arasında uygun eşgüdüm sağlanmak suretiyle, iyileştirilmesi.
-İlgili idari kurumların güçlendirilmesi dahil kamu yönetiminin modernizasyonunun hızlandırılması;
-Mali kontrol işlevlerinin güçlendirilmesi, gümrüklerin etkinliğinin iyileştirilmesi ve vergi idaresinin modernleştirilmesi ve hileye karşı mücadele kapasitesinin artırılması; sınırlar da dahil olmak üzere hayvan ve bitki sağlığı kontrollerinin güçlendirilmesi, gıda kontrol idaresinin yeniden yapılandırılması ve güçlendirilmesi, adli sistemin işleyişinin iyileştirilmesi ve Topluluk hukuku ile bunun uygulanması ile ilgili olarak adli makamlara yönelik eğitimin daha da geliştirilmesi."[159]

-23 Ocak 2006 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesinde:

- Daha geniş hesap verebilirlik, etkililik ve şeffaflık sağlanması amacıyla kamu yönetimi ve personel politikasında reformun sürdürülmesi.
- Özellikle yakın zamanda kabul edilen mevzuatın uygulanması yoluyla, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanması.
- Bütünüyle işleyen bir Kamu Denetçiliği (Ombudsman) sisteminin kurulması[160]

- 18 Şubat 2008 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde

-Daha geniş etkinlik, mali sorumluluk ve şeffaflık sağlanması amacıyla kamu yönetimi ve personel politikalarındaki reformların takibi.
- Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetimin reformu ve yetkilerin yerel yönetimlere devri ve yeterli maddi kaynağın sağlanması.
- Tam anlamıyla işleyen bir Ombudsman sistemini kurmayı amaçlayan mevzuatın uygulanması.[161]

---

[159] Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, "Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2001 tarihli Konsey Kararı" https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, (06.01.2018)

[160] Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, "Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 tarihli Konsey Kararı, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, (06.01.2018)

[161] Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, "2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile

b. İlerleme Raporları

2007 ve 2009 yıllarının ilerleme raporlarında kamu yönetiminin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi açısından gelinen noktaya dair değerlendirmeler bulunmaktadır. Bu değerlendirmeler aşağıdaki şekildedir:[162]

-2007 İlerleme Raporu:

> Genelde, kamu yönetimi ve kamu hizmetine ilişkin mevzuat reformlarında bir miktar ilerleme olmuştur. Uygulama ve kapasitenin geliştirilmesi gibi anahtar konularda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Bürokrasinin azaltılmasına, saydamlığın arttırılmasına, hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesine, yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin arttırılmasına daha çok önem gösterilmesi gerekmektedir.

-2009 İlerleme Raporu:

> Kamu yönetimi reformu konusunda, Bakanlar Kurulu Temmuz 2009'da, idarenin vatandaşlara daha iyi kamu hizmeti sunmasına yönelik esas ve usulleri belirleyen bir Yönetmelik yayımlamıştır. Bu esas ve usuller, e-hizmet ve bilgi sunumunun geliştirilmesi, hizmet standartları oluşturulması ve engellilere yönelik tedbirler alınması konularına odaklanmaktadır. 170 yönetmelik basitleştirilmiş ve 421 idari düzenleme yürürlükten kaldırılmıştır. Bununla birlikte, bürokratik işlemlerin azaltılması, düzenleyici etki analizleri yapılması, idari usuller oluşturulması, şeffaflığın artırılması ve politika oluşturma ve koordinasyon sistemlerinin geliştirilmesi gibi bir dizi önemli sorun devam etmektedir.
> .....
> Kamu hizmeti sistemi konusunda çok sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. İnsan kaynakları yönetimini modernize etmek ve ayrıca şeffaflığa, hesap verebilirliğe ve liyakate dayalı kariyer perspektiflerine dayanan tutarlı bir personel politikası çerçevesi oluşturmak için bir kamu yönetimi reformu yapılması gereklidir. Kamu yönetimi reformu, gerektiğinde, atama ve terfi sisteminin siyasileşmesini engelleyecek yasal güvenceleri de içermelidir.
> .....
> Sonuç olarak, kamu yönetimi reformu konusunda çok sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Özellikle, kamu hizmetinin modernleştirilmesi konusunda önemli çalışmaların yapılması gerekmektedir. Öncelikler arasında, bürokratik işlemlerin azaltılması ve yönetimin sadeleştirilmesinin teşvik edilmesinin yanı sıra profesyonel, bağımsız, hesap verebilir, şeffaf ve liyakate dayalı bir kamu hizmetinin daha fazla geliştirilmesi bulunmaktadır.

Katılım Ortaklığının kapsadığı ilkeler, öncelikler ve koşullara dair bir Konsey Kararı", https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, (06.01.2018)

[162] Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, "İlerleme Raporları", https://www.ab.gov.tr/46224.html, (08.01.2018)

VI. TÜRKİYE'DE İDARİ USUL

A. Tarihsel Gelişim

1. Bilimsel Çalışmalar

Türkiye'de idari usulün yukarıda açıklanan genel idari usul yaklaşımı ile ele alınması oldukça yenidir. Genel idari usul yaklaşımı mevzuattan ve uygulamadan önce ilk kez doktrinde karşımıza çıkmaktadır. *Ali Ülkü Azrak* 1964 yılında doktora tezi olarak kaleme aldığı "Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi" adlı eseri ile konuya ilk eğilen olmuştur. Yazar eserinde bu durumu şu şekilde ifade etmektedir:

> "Türkiye'mizde, umumi idari usul alanında, şimdiye kadar herhangi bir dokrin çalışmasına rastlanmadığı gibi, mevzuat ve tatbikatta da ferdi mahiyette idari kararların alınmasında idare kudretinin tabi gereken şekil ve usuller sistematik surette tespit olunmuş değildir. ... Doktrinde genel olarak kabul edildiği gibi, idari kararlarda şekil ve usul, sadece merasim ve formaliteler anlamına gelmekte ve kararın bir unsurunu teşkil etmektedir. Bu unsur ise mevzuatta kararın taalluk ettiği idari faaliyet alanının nevine ve özelliklerine göre taayyün eder."[163]

Yazarın son kısımda vurguladığı, söz konusu işlemin alanına ve özelliklerine göre belirlenen özel idari usul kurallarıdır. Tüm idari faaliyette geçerli, yargılama usulü kurallarına koşut genel idari usul yaklaşımının eserin yazıldığı dönemde ülkemizde hiç var olmadığı, usulden yalnızca işlemin bir unsuru olan şeklin anlaşıldığı görülmektedir. Eser hala güncelliğini ve değerini korumakta ve idari usul konusunda temel başvuru kaynaklarından biri konumunda bulunmaktadır

İdari usulün doktrindeki gelişiminde bahsedilmeye değer bir diğer eser *Tekin Akıllıoğlu*'nun 1983 yılında yayımlanan "Yönetim Önünde Savunma Hakları" adlı eseridir. Yazarın doçentlik çalışması olan eserde idari usulle yakından ilgili olan savunma hakları incelenmiştir. Çalışmanın başlangıç kısmında idari usule dair kavram ve terimler ayrıntılı bir terminolojik incelemeye tabi tutulmuştur.[164] İdari usule dair birçok çalışmada bilhassa bu terminolojik açıklamalara çokça atıf

[163] Azrak, Tez, s.160.
[164] Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s.1-21.

yapılmıştır.

Günümüze doğru gelindikçe idari usul alanında yapılan akademik çalışmaların arttığı görülmektedir. ABD,[165] İsviçre[166] ve Almanya[167] idari usul kanunları Türkçe'ye çevrilmiş; genel olarak idari usule yahut idari usulle ilişkili kavramlar üzerine birçok akademik çalışma yapılmıştır. [168]

2. Kamu Yönetimini Geliştirme Çalışmaları

İdari usulün gelişimi ile kamu yönetiminin gelişmesi ve iyileşmesi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. İdari usul kişi hak ve özgürlüklerini korumanın yanında kamu idaresinin düzenli ve etkili yürütülmesi hedefine de hizmet eder. İdari usulün düzenlenmiş olması ve idari usul kurallarının uygulanması daha etkili ve verimli kamu yönetimini sağlayacaktır. Bu noktada idari usul "iyi idare" açısından araç işlevi görmektedir.

Kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi meselesi ülkemizde çeşitli şekillerde hep gündemde olmuştur. Aşağıda bilhassa kamu yönetimi geliştirme çalışmalarının idari usul ile bağlantılı bulunan ve görece erken döneme tekabül eden bazı çalışmalar incelenecektir.

a. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Bakanlar Kurulu, 13.2.1962 gün ve 6/209 sayılı kararı ile "Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasında ..... merkezi hükümet görevlerinin dağılış tarzını tespit etmek ve bu dağılışın amme hizmetlerin, en verimli tarzda ifasına imkân verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülteler ile bakanlık ve dairelerin

---

[165] İştar Tarhanlı, "Amerikan İdari Usul Kanunu", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi,** Cilt:6, Sayı:1-3, 1985, ss. 225-246.

[166] Metin Kıratlı, "İsviçre'de İdari Usul Kodifikasyonu", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:6, Sayı:2, 1973, ss.47-60.

[167] Mehmet Semih Gemalmaz, Osman Doğru, "Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi,** Cilt:9, Sayı 1-3, 1988, ss.127-146.

[168] Burada idari usulle ilgili yapılan çalışmalar tek tek listelenmeyecektir. Çalışmanın hazırlanması sırasında elden geldiğince idari usule dair tüm eserler incelenmeye çalışılmıştır. İncelenme fırsatı bulunan eserler çalışmanın kaynakçasında mevcuttur.

işbirliği yapması suretiyle bir araştırma yapılmasını kararlaştırılmıştır.[169] Kararda araştırmanın iki temel amacı; merkezi hükümet görevlerinin dağılış biçimini saptamak ve bu dağılışın kamu hizmetlerinin verimli şekilde sağlanmasına imkan tanıyıp tanımadığının belirlenmesi olarak belirtilmektedir. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) öncülüğünde yürütülen araştırma sonucunda hacimli bir rapor yayımlanmış olup; adı Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi olan çalışma sonrasında MEHTAP kısaltması ile anılmıştır.

Raporda İdari Usuller başlıklı bir bölüm bulunmaktadır. İdari usulle ilgili öncelikle kanunilik ilkesi vurgulanmıştır. Kanunun bilhassa emrettiği usuller dışında genel olarak geleneklerle hareket edildiği ve bunun sakıncalı olduğu belirtilmektedir. İdari usullerin düzenlenmesi ve belirli olması gerekliliğine vurgu yapılmakla beraber genel idari usul yaklaşımının benimsendiği söylenemez. İdarenin kendi işleyişiyle ilgili kılavuz benzeri düzenlemeler yapması gerektiği belirtilmekte, genel idari usul kanunu bahsi geçmemektedir.[170]

İdari usulle bağlantılı kavramlardan açıklık ilkesi ve dinlenilme hakkı da raporda yer almaktadır. İlgili kısım şu şekildedir:

> Devlet kuruluşlarının her kademesindeki çalışmalarda ve kararların alınmasında halkla yakın temas sağlamak zorunludur. Nitekim, gelişmiş memleketlerdeki idareler, bu temaslar bakımından çeşitli mekanizmalar ortaya koymuş durumdadırlar. Bunların başında, fertleri ve ilgili kuruluşları karardan önce dinlemek, onların istek ve mütalaalarını almak ve değerlendirmek için bulunan usuller gelmektedir. Türk idaresinde de, çeşitli kademelerde, her kurumun bünyesine uygun olarak, halkla temas ve dinleme usulleri kurmak gerekmektedir.

İdareyi geliştirme hususunda ülkenin hızlı ve sürekli bir şekilde kalkınması için devlet teşkilatının modern devlet anlayışına uygun hale getirilmesi gerekliliği raporda vurgulanmaktadır. İdarenin geliştirilmesinin basit bir mevzuat değişikliği değil teşkilatın ve usullerin kapsamlı ve bütüncül şekilde yeniden yapılandırılması olarak algılanması gerektiği de rapordaki tespitler arasındadır.

Raporun yayımlandığı tarih itibarı ile idareyi geliştirme hususundan sorumlu bir kurumun bulunmayışı ve bunun eksikliği rapordaki dikkat çeken değerlendirmeler arasındadır. Raporda durum şu sözlerle ifade edilmiştir: [171]

---

[169] Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Yayınları, Ankara, 1966, s.8.
[170] Hüseyin Sevinç, "Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi(MEHTAP)", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi,** ilt:7, Sayı:35, s.739.
[171] Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu, s.115-118.

"..... bu alanda görevlendirilmiş bulunan daire ve kurumlar arasında açık ve mantıki bir görev ayrımı bulunmadığı gibi, mevcut teşkilat bu hizmeti gereği gibi görecek şekilde teşkilatlandırılmamıştır. Bu çok önemli hizmetin layıkıyla görülebilmesi için, sorumluluk ve yetki alanlarının mevcut emek, para ve zamandan daha büyük bir verim elde edilmesini sağlayacak ve görev tedahüllerini önleyecek şekilde ve açık olarak tespit edilmesi ve bu hizmetin idarece tam ve süratli olarak yürütülmesini gözetecek bir teşkilatın kurulması gerekli görülmektedir."

İlerleyen süreçte Başbakanlık İdareyi Geliştirme Daire Başkanlığının kuruluşu ile bu eksikliğin önemli ölçüde giderildiği söylenebilir.

b. Anayasaya İdari Usul Maddesi Eklenmesi Önerisi

1982 Anayasası'nın hazırlanması sürecinde Anayasa Tasarısı ve Komisyon Raporunun Danışma Meclisindeki müzakeresinde üye *Cahit Tutum*, idarenin kuruluşunu düzenleyen 154. maddeye idari usul ile ilgili hüküm konulmasını önermiştir. Bu hüküm ile genel idari usul kanunu yapılmasının anayasal direktif konumuna getirilmesini amaçladığını belirten *Tutum* dünyada artan şekilde genel idari usul yaklaşımı ile düzenlemelerin yapıldığını, ülkemizde de idari usule dair hükümlerin "derli toplu, formaliteleri basitleştirici, ama vatandaşa güven verici bir genel idari usul yasası çerçevesinde toplanmasının zorunlu olduğunu" belirtmektedir. Öneri komisyon başkanlığınca reddedilmiştir. Önerilen hususların zaten idarenin bünyesinde ve çalışmasında var sayıldığını belirten komisyon başkanvekili yargı denetiminin varlığının da önemli bir güvence olduğunu vurgulayarak anayasaya böyle bir hüküm konmasını gerekli görmediğini ifade etmiştir. Ülkemizde idari usulün halen yasalaşmamış olduğu göz önüne alındığında 1982 yılında önerilen bu anayasal direktifin oldukça öngörülü ve kıymetli olduğu anlaşılmaktadır.[172]

c. İdari Usulle İlgili Yetki Kanunları ve Kanun Hükmünde Kararnameler

Kamu hizmetlerinin hızlı, etkili ve verimli biçimde yürütülebilmesi amacıyla 02.02.1984 tarih ve 2977 sayılı "İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile

[172] Güran, s.111 vd.

İlgili Yetki Kanunu" yürürlüğe konarak bakanlar kuruluna yetki verilmiştir.[173] Bu yetki kanununa dayanarak birçok KHK çıkarılmıştır.[174] Bu KHK'ların ortak özelliği ise tekil bir alanda hükümler getirmeleri ve genel idari usul kuralları içermemeleridir. Yetki kanununun gerekçesinde kanunun hedefleri şu şekilde ifade edilmektedir:

> "1. Fertlerin devletle olan ilişkilerinde, hizmetlerde gerekli sürati, düzenliliği ve verimi sağlamak.
> 2. Kanunlarda "yurttaşa güven" esas anlayışına yer verilmek suretiyle bireylerini işini kolaylaştırmak.
> 3. Mevzuatın sadeleştirilmesi, kırtasiyeciliğin azaltılması, idari usul ve işlemlerin yeniden düzenlenmesi suretiyle yatırımları hızlandırmak, ülke kalkınmasına katkıda bulunmak.
> 4. Fertlerin devletle olan ilişkilerinde, doğumdan başlayarak, evlenme, ölüm, trafik, ehliyet, pasaport, plaka, tapu, imar ve en önemlilerinden biri olan vergi konularında karşılaştıkları idari zorlukları gidermek.
> 5. Teknolojiye ayak uydurarak, daha kolay adapte olmak."

2977 sayılı yetki kanununun süresi dolduktan sonra aynı isimle ve içerikle 3481 sayılı kanun 20.10.1988 tarihinde TBMM'den geçerek yasalaşmıştır.[175] Fakat bu yeni yetki kanunu Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından 6.2.1990 tarihinde iptal edilmiştir. İptal kararının gerekçesinde yetki kanununda KHK'nın amaç kapsam ve ilkelerinin açıkça yer almadığı, bakanlar kuruluna hemen her konuda KHK çıkarması için sınırsız yetki verdiği vurgulanmıştır. Kararda ayrıca çok kısa bir kesintiyle altı yıldan fazla süre yetki verilmesinin yasama yetkisinin devri niteliğinde olduğu değerlendirilmektedir. Kararın devamında genel idari usul yasasının eksikliğinin yarattığı sorunlara dikkat çekilmiştir. [176]

d. Kamu Yönetimi Araştırması Raporu (KAYA)

Devlet Planlama Teşkilatı 1988 yılında TODAİE'den kamu yönetimini geliştirme ve iyileştirme yönünde o güne kadar yapılan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını, yapılan çalışmaların eksik yönlerini ve sorunlarını belirlemek

---

[173] RG, 08.02.1984, Sayı:18306, http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18306.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18306.pdf, (10.03.2018)

[174] Bu yetki kanununa dayanılarak yirmiden fazla KHK çıkarılmış olup tamamını burada listelemeye gerek duyulmamıştır. Sayıları ve tarihleri ile tüm KHK'ların listesi için bkz. Akyılmaz, İşlem, s.93-94.

[175] RG, 25.10.1988, Sayı:19970, http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23504.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23504.pdf, (13.03.2018).

[176] AYM, E.88/62, K.90/3, T.6.2.1990, RG, 12.10.1990, Sayı:20663.

üzere bir araştırma yapmasını istemiştir. Kamu Yönetimi Araştırması adı verilip sonrasında KAYA olarak anılan çalışma sonucunda yaklaşık yüz sayfalık bir rapor hazırlanmıştır.[177]

KAYA'nın amacı kamu hizmeti gören idarelerin, hızlı, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecek bir düzene kavuşturmak, kamu yönetiminin değişen çağdaş koşullara uyumlulaştırılmasını sağlamak, kamu kurum ve kuruluşlarının amaç, görev, yetki ve sorumluluklarında, kaynaklarının kullanımında, haberleşme ve halkla iletişim araçlarındaki, aksaklık ve eksiklikleri saptayarak atılacak adımlar konusunda öneriler sunmak olarak belirlenmiştir.[178]

Raporun "Bürokratik Yöntem ve İşler" başlıklı son bölümünde öncelikle sorunlar tespit edilmiş ardından çözüm önerileri sunulmuştur. Sorun olarak değerlendirilen hususların başında bürokrasi ve kırtasiyecilik gelmektedir. Bu konuda yıllardan beri yürütülen çalışmaların sonuç vermediği ifade edilmektedir. Çözüm önerilerinin başında sorunların bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekliliği gelmektedir. Münferit yaklaşımların sonuç vermediği ve mevzuat hazırlamada kazuistik yöntemden kaçınılması gerektiği raporda ifade edilmektedir. Hizmet sunumunun kalitesinin kamu görevlilerinin donanımı ile doğrudan bağlantılı olduğu tespiti de bu kısımda yer almaktadır.

Raporun genel idari usul yaklaşımından oldukça uzak olduğu gözlemlenmektedir. Bürokrasi, kırtasiyecilik ve idarenin sadeleştirilmesi konularının daha fazla odakta olduğu raporun idari usulle MEHTAP'a nazaran çok daha az bağlantılı olduğu söylenebilir.

B. Yargı İçtihatlarında İdari Usul

İdari usulün ülkemizde kodifiye edilmemiş olması idari usul ilke ve kurallarının özel kanunlara veya diğer düzenleyici işlemlere yayılması sonucunu oluşturmuştur. Dağınık halde bulunan bu kurallar çoğunlukla idari faaliyetin çeşidine has, genel ilkeler getirmekten uzak, özel idari usul yaklaşımının sonucu durumundadır. Bazı idari usul ilkeleri ise yargı organlarının içtihatları ile oluşmuştur. Bu kısımda yargı organlarının idari usul ile bağlantılı ilke ve kavramlar hakkında

[177] Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, 1991.
[178] Kuyumcu, s.138.

verdiği kararlar ve oluşturduğu içtihatlar incelenecektir.

1. Savunma ve Dinlenilme hakkı

Savunma hakkı, dinlenilme hakkı ile iç içe konumda olup; ilgilinin hak veya menfaatini ihlal eden bir idari işleme karşı henüz işlem oluşturulmadan idare önünde kanıtlarını sunarak savunmasını yapmasını ve dinlenilmesini ifade eder.[179] Hukukumuzda savunma hakkı veya dinlenilme hakkı açıkça düzenlenmemiş olup idari işlem tesis edilirken ilgilinin dinlenilmesine ilişkin bir zorunluluk bulunmamaktadır.[180]

Anayasanın 129. maddesinde memurlara ve diğer kamu görevlilerine savunması alınmadan disiplin cezası verilemeyeceği hüküm altına alınmış olup bu durum disiplin soruşturmasının bir güvencesi olarak görülmektedir.[181] Türk idare hukukunda savunma hakkı genelde bunun gibi yaptırım içeren idari işlemlerin tesis edilmesi sürecinde söz konusu olmaktadır.[182] Savunma hakkı eğer açıkça düzenlenmiş ise bu hakkın ilgiliye kullandırılmamış olması asli bir şekil ve usul bozukluğu olduğundan açılacak bir davada işlemin iptali gerekecektir.[183] Danıştay'ın yerleşik içtihadı da bu yöndedir.[184]

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (İDDK) da bir kararında hakkında yürütülen soruşturma raporunu incelemesine izin verilmeyen davacı lehine karar vermiştir.[185] Danıştay 5. Dairesi ise bir diğer kararında idarenin gizlilik kararının mahkeme tarafından denetlenmesi gerektiğini belirterek gizlilik gerekçesi ile savunma hakkının ihlal edilebileceğini vurgulamıştır.[186]

Yargı içtihatlarında savunma ve dinlenilme hakları kendine yer bulsa da

---

[179] Alan, Nuri, "İdari Yargı ve İdari Usul Arasındaki İlişkiler", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, (İdarenin Demokratikleştirilmesi Süreci Olarak Saydamlık – 10 Yıl Kuruluş Armağanı), İstanbul, 2008 (İlişkiler) , s.36.
[180] Bilgin, Hüseyin, "İdari İşlemin Şekil Unsuru", **Adalet Dergisi,** Sayı:31, 2008 (Şekil) , s.209.
[181] Alan Nuri, "İdari Usul ve İdari Yargı", **Danıştay Dergisi,** Sayı:102, 2000 (Usul ve Yargı) , s.8.
[182] Azrak, Yasalaştırma, s.828.
[183] Bilgin, Şekil, s.210.
[184] Dan. İDDK E. 2007/1846, K. 2011/66, T. 17.2.2011, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.** http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, (10.02.2018).
[185] Dan. İDDK E. 2005/3292, K. 2008/1633, T. 12.6.2008, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası,** http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, (10.02.2018).
[186] Dan. 5.D. E.1990/4297, K.1991/1099, T. 6.6.1991, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası,** http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, (11.02.2018).

kararların genelde disiplin meseleleri üzerine ve disiplin soruşturmasında sanığın kendini savunma hakkı çevresinde olduğu gözlemlenmektedir. İdari faaliyette genel olarak ilgilinin dinlenilmesi yönünde zorunluluk getiren bir içtihada rastlanılmamaktadır.

2. Yazılılık ve Gerekçe İlkesi

İdari işlemler kural olarak yazılı şekle tabidir. İdari işlem veya kararın özünü oluşturan iradenin dış dünyaya yazılı olarak yansıması gerekir.[187] Bunun en önemli sebebi yazılı şeklin ispat açısından kolaylık sağlamasıdır. Yazılı şekil aynı zamanda işlemin hangi makam tarafından hangi tarihte yapıldığının belirlenmesi açısından da büyük kolaylık sağlar.[188]

İdari işlem veya kararın hukuki etkilerini yaratması için tamamlanmış, oluşumuna dair usulün bitmiş olması gerekir.[189] İdari işlem temel olarak yetkili bir makam tarafından dış dünyaya yansıtılmış bir iradedir. Bu şekilde tesis edilen idari işlemin temel göstergesi yazılılıktır.[190] Aksi mümkün ise de idari işlemlerin yazılı olması kuraldır. Bu kuralın temeli Anayasanın 125. maddesi ve İYUK'un 7. maddesidir. Bu hükümler idari işleme karşı dava açma süresinin işlemin taraflara yazılı olarak bildirilmesinden itibaren başlayacağını düzenlemektedir. Danıştay bir kararında dava açma süresine ilişkin hükümlerin yazılılık kuralının bir sonucu olduğuna dikkat çekmiştir.[191]

Yazılı olarak tesis edilen işlemde işlemi yapan yetkilinin imzası, tarih ve

---

[187] Günday, s.143.
[188] Özay, Günışığı, 491.
[189] "Bir idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu sayılabilmesi, hukuk düzeninde varlık kazanabilmesi için gerekli prosedürün son aşamasını geçirmiş bulunmasına, başka bir idari makamın onayına gerek duymaksızın hukuk düzeninde değişiklikler meydana getirebilmesine, başka bir anlatımla idare edenlerin hukukunu şu ya da bu yönde etkileyebilmesine bağlıdı" Dan. 3.D. E. 1989/4241, K. 1991/2649, T. 17.10.1991, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası,** http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, (14.02.2018)
[190] Dursun, II, s.225.
[191] "Anayasanın 125. maddesinde ve 2577 sayılı yasanın 7. maddesinin 2-a bendinde, idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin, yazılı bildirimin yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kuralına yer verilmek suretiyle idari davalarda dava süresinin başlamasında yazılı bildirimin esas alınması öngörülmüştür. Bu kural yönetilenlere menfaatlerini ihlal eden nitelikteki işlemlerin idare tarafından açık ve anlaşılır biçimde duyurularak bir yandan onlara bu işlemlere karşı idari yollara ve dava yoluna başvurmaları konusunda inceleme ve düşünme olanağı sağlamak, öte yandan gereksiz, müphem ve mükerrer başvurulara meydan vermemek amacını taşımaktadır." Dan. İDDK E.1993/48, K.1993/171, 7.5.1993, **Kazancı İçtihat Bilgi Bankası,** http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, (14.02.2018).

işlemin yöneldiği kişinin kimliğine yer verilmesi şarttır. İmzasız bir metin hüküm ve sonuçlarını doğuramaz. İmza ispat ve garanti olmak üzere iki işlevi vardır. İspat işlevi tamamlanmamış işlemlerin ve taslakların yanlışlıkla idari işlem gibi ortaya çıkmasının engellenmesini ifade eder. Garanti işlevi ise işlemin yetkili idari makamca yapıldığının ilgili nezdinde göstergesidir.[192]

Gerekçe ilkesi hukukumuzda şekil kuralları kapsamında ele alınmaktadır. İdari işlemlerin gerekçeli olmasına dair genel bir kural bulunmamaktadır. Anayasanın 141. maddesinde düzenlenen mahkemelerin her türlü kararının gerekçeli olmasına dair kural idari işlemler için geçerli değildir.[193] Fakat gerekçe gösterilmesini zorunlu tutan bazı özel düzenlemeler mevcuttur. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 12. maddesi buna örnektir. Maddeye göre hakkı bilgi edinme başvurusu reddedilirse ret kararının gerekçeli olması ve karara karşı başvuru yollarını göstermesi zorunludur.

İdari işlemlerin gerekçesinin işlem metninde bulunması zorunlu olmasa da Anayasanın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesinin doğal sonucu olarak görülebileceğine dair görüşler de mevcuttur.[194]

C. Genel İdari Usul Kanunu Hazırlık Çalışmaları

İdare ile bireyler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve idari faaliyet sürecinin önceden belirlenmiş genel kurallara bağlanması ile çağdaş kamu yönetimi anlayışı arasında önemli bir ilişki bulunmaktadır. İdari faaliyetin çerçevesinin kanun seviyesinde düzenlenmiş bulunduğu ülkeler günümüzde oldukça fazladır. Ülkemizde bu şekilde genel bir idari usul kanununun hala bulunmayışı eksiklik olarak değerlendirilebilir.

1990'lı yıllardan itibaren bu eksiklik ciddi şekilde devlet gündemine alınmış, bu konuda önemli çalışmalar yapılmıştır. Bu kısımda bu çalışmalar ve sonucunda hazırlanan kanun tasarı ve taslakları irdelenecektir.

---

[192] Akyılmaz, İşlem, s.197-199.
[193] Günday, s.143.
[194] Akyılmaz, İşlem, s.201.

1. Genel İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu

Genel idari usul kanunu hazırlanması konusu oldukça genel nitelikli bir konu olup tekil bir bakanlığın ya da kurumun görev alanına girebilecek nitelikte değildir. İdari usul bütün bakanlıkların ve diğer idarelerin koordinasyonunu gerektiren bir meseledir. 3056 sayılı "Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun"un "Görev" başlıklı 2. maddesinin g fıkrası "İdarede etkinliğin sağlanması, görevlerin tam ve verimli bir şekilde zamanında yerine getirilmesi, idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi, Devlet Teşkilatının düzenlenmesi için gerekli olan sistem ve prensiplerin geliştirilmesini ve uygulanmasını sağlamak" şeklindedir. Böylece idari usul ve genel olarak idarenin geliştirilmesi Başbakanlığın görevleri arasında yer almaktadır. Bu doğrultuda idari usul kanunu hazırlanması amacıyla 1996 yılında bir proje başlatılmıştır. İdareyi Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından başlatılan bu proje kapsamında 17-18 Ocak 1998 tarihlerinde Ankara'da bir sempozyum düzenlenmiştir. "İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu" başlıklı etkinlik idari usul hakkında farkındalık oluşması açısından büyük önem taşımaktadır. Akademiden, yargıdan, ve bürokrasiden birçok değerli katılımcıyla gerçekleştirilen sempozyum idari usul çalışmalarına ve konu üzerindeki akademik çalışmalara büyük bir ivme kazandırmıştır. Sempozyum bildirileri de kitap olarak basılmış bulunmaktadır.[195] Sempozyumun sonucunda sempozyumda tartışılan hususlar da göz önüne alınarak bir "İdari Usul Kanunu Ön Taslağı" hazırlanmıştır.[196] Sonrasında bu taslak olgunlaşıp tasarı haline gelme şansı bulamamış, tabiri caizse rafa kaldırılmıştır.

2. Adalet Bakanlığının Çalışmaları

2003 yılında genel idari usul kanunu yapılması tekrar gündeme gelmiş, adalet Bakanlığı bünyesinde bu amaçla bir komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyon çalışmaları sonucunda "Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı" başlığı ile bir metin

[195] Başbakanlık, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu,** Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998.
[196] Özkan, Tez, s.128.

hazırlayarak incelenmek üzere 19.11.2003 tarihinde Başbakanlığa göndermiştir.[197] Başbakanlığa gönderilen bu tasarı[198] dokuz bölümde 69 madde ve iki geçici maddeden oluşmaktaydı. Kamuoyu ile de paylaşılan tasarı çeşitli eleştirilere konu olmuştur. Tasarının idari usulün kapsamına idari eylemleri ve idari sözleşmeleri dahil etmemesi, bilgi edinme hakkını düzenlememesi ve usul kurallarına aykırılığın sonuçlarına yeterince değinmemesi ana eleştiri başlıklarıdır.[199]

İlerleyen süreçte Adalet Bakanlığı tarafından yeni bir metin hazırlanarak 15.09.2008 tarihinde Başbakanlığa gönderilmiştir. Bu metin halen TBMM önüne gelme şansı bulamamıştır. Esas olarak 2003 tasarısının sadeleştirilmiş hali olan bu tasarı sekiz bölüm ve 49 maddeden oluşmaktadır.

D. Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik

Bakanlar Kurulu tarafından 2009 yılında yapılan "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik" bazı idari usul ilkelerini içeren önemli bir düzenlemedir. 31.7.2009 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmış bulunan yönetmelikte kamusal faaliyet bir bütün olarak kamu hizmeti; kamu hizmeti de idarenin yerine getirmeye mecbur olduğu bir yükümlülük olarak değerlendirilmektedir. Vatandaşı da kamu hizmetinden yararlanan konumuna yükselten bu yaklaşım çağdaş kamu yönetimi anlayışıyla örtüşmektedir.[200]

Yönetmeliğin amacı ilk maddesinde "etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak üzere, idarelerin uyması gereken usul ve esasları düzenlemek" şeklinde ifade edilmiştir. Bu hüküm kamu yönetimini geliştirme çalışmalarında ifade edilen amaçların özeti niteliğindedir.

Yönetmelikte kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın yerde veya elektronik ortamda sunulması ve hizmet standartları oluşturulması düzenlenmektedir. Ayrıca

---

[197] Özbey, s.6.
[198] Bu metin mevzuat yapımı anlamında teknik olarak bir tasarı değilse de bu ifade kullanılmıştır.
[199] Dursun, II, s.239-245.
[200] Kuyumcu, s.146.

yönetmelikte idareye yapılan başvuruların mümkünse başvuru yapılan ilk mercide sonuçlandırılması, başvuru ve karar mercii arasında katmanlar oluşturulmaması gerekliliği vurgulanmaktadır. İdarenin bu yönde tedbirler alacağı 3. maddede düzenlenmektedir. Yine 3. maddede idarenin sunduğu hizmetleri yerine getirecek birim ve görevlileri tespit edeceği belirtilmiştir. Bu hüküm esasen 6. maddede düzenlenmiş bulunan hizmet standartları oluşturma sürecinin bir parçasıdır. Hizmet standartlarından kastedilen idarenin sunduğu kamu hizmetleri hakkında vatandaşı bilgilendirmesi ve bu hizmetleri belirli bir sürede yerine getirmeyi taahhüt etmesidir. Düzenlemenin tam metni şu şekildedir:

> "İdareler, ... hizmet standartlarını oluşturur. ..... oluşturulan hizmet standartları tablosunda; hizmetin adı, başvuruda istenen belgeler, hizmetin ne kadar sürede tamamlanacağı ve şikâyet mercilerine ilişkin bilgiler yer alır. Bu tablo, hizmeti doğrudan sunan birimlerce vatandaşların kolayca görebileceği panolarda, kurumsal internet sayfalarında ve e-Devlet Kapısında duyurulur. Ayrıca, idarenin danışma masalarında da istenilen belgeleri gösteren dokümanlar bulundurulabilir ve talep edenlere ücretsiz olarak verilir."

Ayrıca hizmet için belirlenmiş bulunan belgelerden başka belgeler talep edilir veya hizmet belirlenen sürede yerine getirilmezse ilgilinin başvurabileceği merciler de yine hizmet standardında yer alacaktır. Hizmet standardını içeren panoların kurumlarda fiziki olarak kolayca görülebilecek yerlere asılması ve e-Devlet Kapısı'nda duyurulması açıklık ilkesi yönünden önemli düzenlemelerdir.

E. Bilgi Edinme Hakkı

Yönetimde şeffaflığın en temel araçlarından biri olan bilgi edinme hakkı dünya çapında giderek yaygınlaşmakta ve geniş uygulama alanı bulmaktadır. Bireylerin kamusal meselelere olan ilgisi arttıkça bilgi edinme hakkına duyulan ihtiyaç da artmaktadır. Bilgi edinme hakkı, bireye idari faaliyete dair bilgi ve belgelere ulaşma hakkı vermekle doğası gereği keyfiliği önlemektedir.

Bilgi edinme hakkı esas olarak yirminci yüzyılın ikinci yarısında, hatta son çeyreğinde gelişme göstermiştir. Günümüzde dünya ülkelerinin çoğunluğunda bilgi edinme hakkına dair kanun seviyesinde düzenlemeler mevcuttur. [201]

Ülkemizde 4982 sayılı "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu" 9.10.2003 tarihinde

[201] Musa Eken, **Yönetimde Şeffaflık,** Sakarya Kitabevi, Sakarya, 2005, s.59.

kabul edilmiş olup kanunun amacı demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olarak eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkeleri çerçevesinde kişilerin bilgi edinme hakkını kullanabilmesini sağlamaktır. İlerleyen süreçte Anayasanın 74 maddesine bilgi edinme hakkına dair hüküm eklenmiştir. Hâlihazırda kanuni düzenlemesi buluna hakka dair Anayasa hükmünün somut bir getirisi yoksa da düzenlemenin hakkın anayasal doğrulaması ve güvencesi açısından önemi bulunmaktadır. [202]

Ülkemizdeki düzenleme açısından bilgi edinme hakkının öznesi "herkes"tir. Türkiye'de ikamet eden yabancılar da faaliyet alanları ile ilgili olmak kaydıyla ve mütekabiliyet ilkesi çerçevesinde bu haktan yararlanabilir. Kamu idareleri istenen bilgi ve belgeyi on beş gün içinde sağlamakla yükümlüdür. Ancak istenen bilgi veya belgenin başvurulan kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması; başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında bilgi veya belgeye erişimin sağlanması için otuz günlük süre öngörülmüştür. Bu durumda, sürenin uzatılması ve bunun gerekçesi başvuru sahibine yazılı olarak ve on beş iş günlük sürenin bitiminden önce bildirilmelidir.

Kanunda bilgi edinme hakkının dışında kalan bilgi ve belgeler sınırlı sayımla düzenlenmiş olup bu belgeler kanunun metnindeki haliyle şunlardır:

> *Yargı denetimi dışında kalan işlemler*
> **Madde 15-** Yargı denetimi dışında kalan idarî işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanlar, bu Kanun kapsamına dahildir. Bu şekilde sağlanan bilgi edinme hakkı işlemin yargı denetimine açılması sonucunu doğurmaz.
> *Devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler*
> **Madde 16-** Açıklanması hâlinde Devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla Devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.
> *Ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler*
> **Madde 17-** Açıklanması ya da zamanından önce açıklanması hâlinde, ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanca sebep olacak bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.
> *İstihbarata ilişkin bilgi veya belgeler*
> **Madde 18-** Sivil ve askerî istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.
> Ancak, bu bilgi ve belgeler kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte ise, istihbarata ilişkin bilgi ve belgeler bilgi edinme hakkı kapsamı içindedir.
> *İdarî soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler*

[202] Tezcan, Durmuş, Mustafa Ruhan Erdem, Oğuz Sancakdar, Rifat Murat Önok, **İnsan Hakları El Kitabı,** 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011, s.482.

Madde 19- Kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idarî soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;
a) Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak,
b) Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak,
c) Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek,
d) Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek,
Bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.

Adlî soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler

Madde 20- Açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;
a) Suç işlenmesine yol açacak,
b) Suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanunî yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek,
c) Yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek,
d) Hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlâl edecek,
Nitelikteki bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.
4.4.1929 tarihli ve 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, 18.6.1927 tarihli ve 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu, 6.1.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ve diğer özel kanun hükümleri saklıdır.

Özel hayatın gizliliği

Madde 21- Kişinin izin verdiği hâller saklı kalmak üzere, özel hayatın gizliliği kapsamında, açıklanması hâlinde kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, meslekî ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.
Kamu yararının gerektirdiği hâllerde, kişisel bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluşlar tarafından, ilgili kişiye en az yedi gün önceden haber verilerek yazılı rızası alınmak koşuluyla açıklanabilir.

Haberleşmenin gizliliği

Madde 22- Haberleşmenin gizliliği esasını ihlâl edecek bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.

Ticarî sır

Madde 23- Kanunlarda ticarî sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler ile, kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticarî ve malî bilgiler, bu Kanun kapsamı dışındadır.

Fikir ve sanat eserleri

Madde 24- Fikir ve sanat eserlerine ilişkin olarak yapılacak bilgi edinme başvuruları hakkında ilgili kanun hükümleri uygulanır.

Kurum içi düzenlemeler

Madde 25- Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır. Ancak, söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklıdır.

Kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler

Madde 26- Kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça bilgi edinme hakkı kapsamındadır.
Bilimsel, kültürel, istatistik, teknik, tıbbî, malî, hukukî ve benzeri uzmanlık alanlarında yasal olarak görüş verme yükümlülüğü bulunan kişi, birim ya da kurumların görüşleri, kurum ve kuruluşların alacakları kararlara esas teşkil etmesi kaydıyla bilgi edinme istemlerine açıktır.

Tavsiye ve mütalaa talepleri

Madde 27- Tavsiye ve mütalaa talepleri bu Kanun kapsamı dışındadır.

Kanunun kapsamı dışında kalan belgelerin oldukça geniş düzenlendiği gözlemlenmektedir. İstisna tutulan kategorilerin çokluğu bilgi edinme başvurusuna keyfi olarak reddetme niyetinde olan idarenin o ya da bu hükme dayanarak reddini gerekçelendirmesi sonucuna yol açabilir. Kanunun ilk yıllarında uygulamadaki sorunlar fazla iken ve doktrinde bu uygulama sorunları yoğun eleştirilmekte iken[203] günümüzde sorunların ve eleştirilerin azaldığı, uygulamanın daha pürüzsüz işlemeye başladığı gözlemlenmektedir. Diğer bazı idari usul ilkelerine nazaran; bilgi edinme hakkı ülkemizde anayasal ve yasal düzeyde kapsamlı düzenlemeleri ile etkin şekilde hayata geçirilmiş bir idari usul ilkesi durumundadır.

[203] Kanunun ilk yıllarında yaşanan sorunlar ve bu sorunlar hakkındaki eleştiriler için bkz. Türkiye Barolar Birliği, **Bilgi Edinme Hakkı,** Türkiye Barolar Birliği Yayınları**,** Ankara, 2004, s.47 vd.; Zeliha Aras, Emre Baturay Altınok, "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları", **Ankara Barosu Dergisi,** Cilt:67, Sayı:1, 2009, ss.107-112.

İKİNCİ BÖLÜM
İDARİ USUL İLKE VE KAVRAMLARININ AMERİKAN İDARİ USUL KANUNUNDA GÖRÜNÜŞÜ

I. AMERİKAN İDARİ USUL KANUNU

İdari usul konuları kapsamına giren ilke ve kavramların özellikle Amerikan İdari Usul Kanunu'ndaki ve genel olarak ABD hukukundaki yansımalarını incelemek amacında olan bu bölümde öncelikle söz konusu kanun hakkında genel bir inceleme yapmak faydalı olacaktır. Kanunun yapılışı öncesinde idari usulün kodifiye edilmesi ihtiyacını doğuran ve yasama organını bu kodifikasyona iten sebepler ancak genel ekonomik, siyasi ve hukuki durumun bilinmesi ile anlaşılabilecektir. Aşağıda kanunun tarihsel arka planı incelendikten sonra kanunun kapsamı ve ABD mevzuat sistemi içindeki konumuna dair açıklamalara yer verilmiştir. Ardından APA ile bağlantılı ve yardımcı belge ve düzenlemeler incelenmiştir. Son olarak da idari usulün özünü oluşturan bilgi özgürlüğü, açıklık ilkesi, özel hayatın gizliliği, katılım hakkı gibi hak, ilke ve kavramların bilhassa APA'da ve genel olarak Amerikan hukukunda görünüşü masaya yatırılmıştır.

A. Tarihçe

1. Kanunun Yapılışı Öncesi ABD'de Genel Durum

1946 yılında APA'nın Kongre'de ve Senato'da kabul edilerek yürürlüğe girmesi öncesindeki gelişmeler; ABD'yi ve dünyayı derinden etkileyen 1929 Ekonomik Bunalımı'nın uzun bir sürece yayılan etkileri ile şekillenmiştir. Kriz sonrası önlem ve toparlanma niteliğinde olan Yeni Düzen politikaları ekonomik ve siyasi hayatı olduğu kadar hukuk sistemini de büyük ölçüde etkilemiştir. Aşağıda APA'nın yapılışı öncesinde ABD'deki siyasi, ekonomik ve hukuki durum irdelenmiştir.

a. Siyasi ve Ekonomik Durum

1929 yılında ABD ve Avrupa'yı daha derinden etkilese de tüm dünyada etkileri hissedilebilen büyük çaplı bir ekonomik kriz patlak vermiştir. "Büyük Buhran" (Great Depression) adı verilen bu kriz 1929 yılında başlamışsa da yoğun olumsuz etkileri 1930 yılı sonları itibariyle su yüzüne çıkmıştır. Tarihin en uzun süreli, en derin ve en geniş çaplı ekonomik krizi olarak görülen Büyük Buhran döneminde dünyada 50 milyon insan işsiz kalmış, yeryüzündeki toplam üretim %42 oranında ve dünya ticareti de %65 oranında azalmıştır.[204]

Amerikan kamuoyu nezdinde krizin faturası Hoover yönetimine çıkarılmıştır ve ilk seçimde başkanlığa Franklin D. Roosevelt gelmiştir. Roosevelt yönetimi ABD'nin 1930'lu yıllarına damga vuracak "Yeni Düzen" (New Deal) politikalarının yaratıcısı ve uygulayıcısı olarak karşımıza çıkmaktadır. 1933 – 1934 yıllarını kapsayan Birinci Yeni Düzen ve 1935 – 1938 yıllarını kapsayan İkinci Yeni Düzen olmak üzere iki döneme ayrılan bu politikalar, İngilizce'de r harfiyle başlayan üç ana amaçla özetlenmektedir. "Üç R (3 Rs)" olarak anılan bu amaçlar; rahatlama (relief), iyileşme (recovery) ve reform (reform) olarak sıralanmaktadır.

b. İdare Hukuku Açısından Durum

APA öncesinde ABD'de idari faaliyette uyulması gereken genel kuralları belirleyen bir düzenleme bulunmamaktaydı. Belirli kanunların uygulanış usulünü veya belli idarelerin izleyeceği usul kurallarını çoğu zaman Kongre açıklardı. Fakat Kongre'nin bir idare için karar alma usulünü açıklamadığı durumlarda belirsizlik ortaya çıkmaktaydı. [205] Yeni Düzen döneminde idari mercilerin yetkileri gözle görülür şekilde artmasına rağmen hala idari faaliyetler için kapsamlı standartlar oluşmamıştı.[206] Hatta Yeni Düzen döneminin başlarında kurulup sonrasında 1935

---

[204] Vikipedi, "1929 Dünya Ekonomik Bunalımı", https://tr.wikipedia.org/wiki/1929_D%C3%BCnya_Ekonomik_Bunal%C4%B1m%C4%B1, (07.11.2017).

[205] Martin Shapiro "A Golden Anniversary? Administrative Procedures Act of 1946, A", **Regulation,** Sayı:3, 1996, s.40.

[206] Roni A. Elias, "The Legislative History of the Administrative Procedure Act", **Fordham Environmental Law Review,** Cilt:27, Sayı:2, 2016, s. 209.

yılında kaldırılan FERA (Federal Emergency Relief Administration) başkanı Harry Hopkins Kongre huzuruna çağırılıp kendisine kararları nasıl aldığı ve kurumunun fonlarını dağıtırken hangi ölçütleri göz önüne aldığı sorulduğunda Hopkins cevap vermekten imtina etmiştir.[207] İdari makamlara dair hâlihazırda var olan şüpheler, bilhassa Roosevelt yönetimin Cumhuriyetçi muhalifleri nezdinde bu olay ile daha da artmıştır.[208]

Kongre'de yeterli çoğunluğa sahip olmayan Cumhuriyetçiler Yeni Düzen programlarının yürürlüğe konulmasını idari makamlara önemli yetkiler verilmesini engellemek için yargı denetimi yoluna başvurmuşlardır. Gerçekten de 1600'ü aşkın davada Yeni Düzen mevzuatının icrası niteliğindeki işlemler hakkında mahkemelerce iptal kararı verilmiştir. [209] Yeni Düzen'e karşı bu yargısal direniş dalgası, Amerika Birleşik Devletleri Yüksek Mahkemesi'nin (Yüksek Mahkeme - U.S. Supreme Court) *West Coast Hotel v. Parrish* kararı ile sona ermiştir.[210] Bu noktadan sonra Cumhuriyetçiler katı usuli ve yargısal kısıtlamalarla kamu idarelerinin yetkilerini ciddi biçimde sınırlayacak şekilde tasarlanmış yasa teklifleri ile Roosevelt yönetimi üzerinde baskı oluşturmaya çalışmıştır.

1933 *Roscoe Pound* başkanlığında Amerikan Barolar Birliği (American Bar Association – ABA) İdare Hukuku Özel Komitesi (Special Committee on Administrative Law) kuruldu. Bu komite Yeni Düzen idarelerinin aklıselim muhakemeden, kanunilikten, meselelerin kapsamlı değerlendirilmesinden ve taraflara dinlenilme hakkı verilmesinden yoksun biçimde hareket ettiğine kanaat getirdi. Ayrıca komite idarelerin esasen ayrı olması gereken işlem yapma, maddi gerçeğin araştırılması ve karar alma usullerini uygunsuz şekilde harmanladığı konusunda endişelerini belirtmiştir.

1938 yılında Komite, daha sonra Walter – Logan tasarısı olarak anılacak olan; "Birleşik Devletler ile Uyuşmazlıkların Daha Hızlı Çözülmesini Sağlamak için Yasa" (An Act to Provide for a More Expeditious Settlements of Disputes with the

---

[207] John Joseph Walis, "The Political Economy of New Deal Fiscal Federalism", **Economic Inquiry,** Cilt:29, Sayı:3, 1991, s. 510.

[208] McNollgast, "The Political Origins of the Administrative Procedure Act", **Journal of Law, Economics and Organization,** Cilt:15, Sayı:1, JLEO Bureaucracy Conference, 1999, s. 196.

[209] Elias, s.209.

[210] Justia U.S. Supreme Court Center, "West Coast Hotel Co. v. Parrish, 300 U.S. 379 (1937)", https://supreme.justia.com/cases/federal/us/300/379/case.html, (19.02.2018).

United States) başlığı ile bir kanun tasarısı hazırladı. ABA'nın ve *Pound* gibi önemli bilim insanlarının desteğini arkasına alarak Kongre'de kabul edilen yasa Roosevelt tarafından veto edildi.[211]

İdari faaliyette usuli reform yapılması yönündeki siyasi talebi ve ivmeyi gözardı edemeyen Roosevelt yönetimi kendisi usuli kurallar mevzuat hazırlama çalışmalarına başladı. Adalet Bakanı (Attorney General) başkanlığında idari usulde reform ihtiyacını araştırmak üzere bir komite kuruldu. Roosevelt, bu yeni kurulan komitenin ılımlı reformlar önereceğini ve Kongre'nin idari usulde daha radikal dönüşümler isteyen kesimini izole edeceğini umuyordu.[212] 1941 yılının başlarında Adalet Bakanlığı Komitesi raporunu sundu.[213] Raporda o günkü haliyle idari sürecin bir değerlendirmesi, bir takım öneriler ve yirmi yedi idare hakkında monografiler bulunmaktaydı.[214]

Rapor üç ana öneri içermekteydi:

1- Duruşma komiserlerini[215] atamaya ve görevden almaya yetkili yeni bir ofis kurulması,
2- İdarelerin; kuralları, politikaları ve yorumları, kuralların yürürlüğe tarihleri de içerecek şekilde yayımlaması,
3- Karar alma süreçlerinde özel duruşma komiserlerinin atanması.

İdari usulde reformlar yapılması yönündeki devinim çeşitli sebeplerle sebebiyle kesintiye uğramıştır. Bunların en şiddetli ve önemlisi şüphesiz II. Dünya Savaşı tehdididir. Savaş döneminde idarenin karar alma mekanizmasını yavaşlatacak ve zorlaştıracak reformlar yönetime ve kamuoyuna daha az çekici gelmeye başlamıştır. Hızlı ve etkin kararların gerektiği savaş döneminde idarelerin yetkilerini kısıtlayan ve özerkliğini azaltan düzenlemelere gidilmemesi konusunda konsensus oluşmuştur.[216]

---

[211] McNollgast, s.190-196.
[212] George B. Shepherd, "Fierce Compromise: The Administrative Procedure Act Emerges from New Deal Politics", **Northwestern University Law Review,** Cilt:9, Sayı:4, 1996, ss. 1594 – 1598.
[213] Final Report of the Attorney General's Committee on Administrative Procedure, 1941; aktaran Shepherd, ss. 1632 – 1638.
[214] Elias, s.211.
[215] Bahsedilen unvan metnin İngilizce orijinalinde "hearing commisioner" olup, her bir idare tarafından idari uyuşmazlıkları çözmekle görevlendirilen kişileri ifade etmektedir. Ayrıntılı Bilgi için bkz. Shepherd s. 1633 vd.
[216] McNollgast, s. 197-198.

2. Kanunun Teklif ve Kabul Süreci

1946 yılında idari usulde reformun önündeki engeller kalkmış ya da büyük oranda zayıflamıştı. II. Dünya Savaşı sona ermiş, başkan Roosevelt vefat emişti. Yerine gelen Harry Truman selefinin güç ve ikna kabiliyetine sahip değildi. Demokratlar Beyaz Saray'da ve Kongre'de ezici çoğunluğunu kaybetmişti ve yıl içindeki ara seçimlerde Kongre'deki çoğunluğunu, iki yıl sonra da başkanlığı kaybetmekten korkmaktaydı.[217] Bu durumda Demokratlar Senato'da ve Temsilciler Meclisi'nde çoğunluğa sahip olmadan Yeni Düzen politikalarının ne şekilde devam ettirilebileceği sorununa eğildiler. Bu noktada Demokratlar iki ana sebepten dolayı idari faaliyete usuli sınırlamalar getiren bir değişikliğe yöneldiler. Birinci olarak resmi usuli kısıtlamaların yokluğu kendilerinden sonra gelmesi muhtemel Cumhuriyetçi başkana idarelerin karar alma süreçlerinin kendi isteğince yönlendirme olanağı sağlayacaktı.[218] İkinci olarak ise idari faaliyet üzerindeki yargısal denetimin güçlendirilmesinin Yeni Düzen Politikalarının korunmasına inanmaktalardı. Demokratların on altı yıllık yönetimi boyunca yargıda Roosevelt tarafından atanan ve Yeni Düzen politikalarına taraftar olan yargıçlar ağırlıktaydı. 1930'lu yıllarda idari faaliyet üzerinde yargı denetiminin kapsam ve etkisini artırmak Cumhuriyetçiler tarafından atanan yargıçların elini kuvvetlendirmek anlamına gelmekteyken şimdi durum tersine dönmüştü.[219]

Cumhuriyetçilerin de idari usulde reform istemek için kendilerine has nedenleri vardı. Öncelikle Cumhuriyetçiler yargı denetiminin etki ve öneminin artırılmasının Roosevelt'çe atanmış yargıçların idari kararları "onaylamasından" ibaret olacağına inanmıyordu. Yargıçlar kim tarafından atanmış olursa olsun genişletilmiş yargısal denetimin idari faaliyet üzerinde esas olarak kısıtlayıcı etkisi olacağı görüşüne sahiptiler.[220]

Tüm bu açıklamalar ışığında APA 1946 yılının başlarında Kongre'de kabul edildi. Şubat ayında Senato'da, Mayıs ayında ise Beyaz Saray'da onaylandı ve

[217] Elias, s.212.
[218] McNollgast, s.190-192.
[219] Elias, s.213; McNollgast, s.192.
[220] McNollgast, s. 194.

Haziran ayında yasalaşarak yürürlüğe girdi.

B. Kanunun Kapsamı

1. İdari Makamlar Açısından

APA, *Tanımlar* başlıklı 551. maddenin (1) nolu fıkrasında hangi idari makamların kanundaki kural ve ilkelere tabi olduğunu açıklığa kavuşturmaktadır. Maddede *İdare*'nin tanımı bu tanıma dahil olmayan makamların sınırlı sayımla listelenmesi suretiyle yapılmıştır.[221] İstisnalar sayılmadan önce diğer bir idarenin bünyesinde yer alıp almamasından veya denetimine tabi olup olmamasından bağımsız olarak tüm idari makamların bu kapsamda olduğu belirtilmiştir.[222] İstisna tutulan makamlar kanundaki hali ile şunlardır:

> (A) Kongre;
> (B) A.B.D. mahkemeleri;
> (C) A.B.D. topraklarına dahil, fakat hiçbir eyalet sınırları içine alınmamış bölgelerin yönetimleri;223
> (D) District of Columbia yönetimi;
> ayrıca bu başlıkta yer alan 552. madde gereğince aşağıda belirtilenler de idare kavramı kapsamında değildir:
> (E) taraflar arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların giderilmesi amacıyla, tarafların temsilcilerinden veya tarafların kurduğu örgütlerin temsilcilerinden oluşan idareler;
> (F) askeri mahkemeler ve askeri komisyonlar;
> (G) savaş esnasında arazide veya işgal altındaki bölgede yetkili askeri makamlar;
> (H) 12. Başlığın 1738., 1739., 1743. ve 1744. maddelerinde; 49. başlığın 471. bölümünün 2. altbölümünde ve 50. başlığın 1884., 1891-1902. ve eski 1641 (b) (2). maddeleri ile ekinde belirlenen görevler;

Burada yasama organı olan Kongre'nin ve yargı organı olan mahkemelerin

---

[221] Burada "idare" diye çevirdiğimiz kavram orijinal metinde "agency"dir. Kamu kurumu, idari makam, merci gibi kavramların hiçbiri, APA'da kullanılan geniş anlamıyla idareyi karşılamaya yeterli olmamaktadır. *Tarhanlı* da APA çevirisinde bu karşılığı tercih etmiştir. Bkz. İştar Tarhanlı, "Amerikan İdari Usul Kanunu", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi,** Cilt:6, Sayı:1-3, 1985, s. 225. Ayrıca kanun metninde tüm bağlayıcı kurallar ve ilkeler "agency" kavramı ile birlikte kullanıldığından bu kavramın kapsamının kanunun kapsamı ile örtüştüğünü belirtmek gerekir.

[222] "İdari makam" , "Authority" kavramının karşılığı olarak kullanılmaktadır. Bu noktada yine *Tarhanlı'*nın sözcük seçimi ile paralel bir seçim yapmaktayız. Bkz. Tarhanlı, s.225.

[223] Burada orijinal metin "the governments of the territories or possesions of the United States" şeklindedir. *Tarhanlı'*nın burada yer verilen çevirisi birebir olmasa da teknik olarak bu alanları karşılamaktadır. Bu nedenle biz de bu çeviriyi kullandık. Bkz. Tarhanlı, s.255.

istisna tutulması son derece doğal ve anlaşılırdır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin doğal bir sonucu olarak yasama ve yargı organları idari usul düzenlemesinin kapsamı dışında bırakılmıştır.

(C) bendinde bahsedilen alanlar, ABD kontrolünde olup hiçbir eyalete bağlı bulunmayan alanlardır.[224] Bu alanlar zaman zaman egemenlik açısından ihtilaflı, hukuki ve siyasi rejimi büyük değişkenlik gösterebilen alanlar olduğundan genel nitelikli idari usul düzenlemesinin kapsamı dışında tutulmuştur. Bu durum Amerikan doktrininde pek eleştirilmemiştir.[225] Genel olarak Washington D.C. olarak anılan District of Columbia yönetimi de genel olarak kendine has bir idari rejime sahiptir. Amerikan Anayasası tarafından tüm yönetimi Kongre'ye bırakılmış bulunan District of Columbia, esasen bir eyalet de değildir. "Home Rule" denen bir çeşit özyönetim rejimine sahip olan başkentin[226] yönetiminin APA kapsamı dışında tutulması anlatılan nedenlerle normal karşılanmaktadır ve doktrinde eleştirilmemektedir.

(E) bendinde tahkim kurullarından bahsedilmektedir. Taraflardan ya da taraf temsilcilerinden oluşan bu kurullar yargılama benzeri bir faaliyet yürütmektedir ve idari usulün kapsamı dışında tutulması olağandır.

(F) ve (G) bentlerinde askeri makamların kanunun idare tanımının dışında tutulduğu görülmektedir. Acil, net ve zaman zaman "sert" kararların alınması gereken askeri faaliyetin idari usul kurallarından müstesna tutulması yaygındır.[227]

(H) bendinde Amerikan Kanunları'nın çeşitli başlıklarına yayılmış birtakım makamlar ve faaliyetler açıkça idare tanımının dışında tutulmuştur. Konut kredileri ve bu kredilerin sigortaları, ulusal acil durumlarda alınacak önlemler bunların bazılarıdır.

---

[224] Bu alanlar çok çeşitli hukuki, askeri veya siyasi rejime tabi olup, çalışmanın ana konusuyla ilgisi bulunmadığından fazla derinlikli olarak incelenmemiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Wikipedia, "Territories of the United States", https://en.wikipedia.org/wiki/Territories_of_the_United_States, (05.05.2018).

[225] Yalnızca *Newman* hem sözü geçen alanların hem de District of Columbia yönetiminin kapsam dışı olmasından alaycı bir dille bahsetmektedir. Bkz. Frank C. Newman, "What Agencies are Exempt from Administrative Procedure Act", **Notre Dame Law Review,** Cilt:36, Sayı:3, 1961, s. 323. Bunun dışında bu çalışma sırasında Amerikan idari usul hukukuna dair incelenme fırsatı bulunan çalışmalarda bu fıkra hükümlerine eleştirel bir yaklaşım gözlenmemiştir.

[226] Ayrıntılı bilgi için bkz. Wikipedia, "Government of District of Columbia", https://en.wikipedia.org/wiki/Government_of_the_District_of_Columbia, (04.04.2018)

[227] ABD askeri makamlarının idari usul kuralları karşısındaki durumu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Thomas R Folk, "The Administrative Procedure Act and the Military Departments", **Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary,** Cilt:6, Sayı:2, 1986, ss. 109-143.

2. İdari Faaliyet Türleri Açısından

APA idari faaliyeti iki ana kategoriye ayırmaktadır. Bunlardan birincisi işlem yapma (rule making) ikincisi ise karar almadır (adjudication).[228] Bu iki faaliyet türü hemen hemen kesin çizgilerle birbirinden ayrılmış olup,[229] APA genelindeki düzenlemelerin ve kuralların bu faaliyet türlerinden hangisi açısından geçerli olduğu mütemadiyen belirtilmektedir. Üçüncü bir faaliyet türü ise "takdir yetkisi"dir (discretion). İdarenin sessiz veya eylemsiz kalması da dördüncü bir faaliyet türü olarak değerlendirilirse bu dört faaliyet tipinin tüm idari faaliyeti kapsadığı söylenebilir.

a. İşlem Yapma

APA'nın *Tanımlar* başlıklı 551. Maddesinin (4) fıkrasında işlem (rule) , (5) fıkrasında ise işlem yapma (rule making) kavramları tanımlanmış bulunmaktadır. İşlemin tanımı oldukça kapsamlı olup aşağıdaki şekildedir:

> "işlem", genel veya birel nitelik taşıyan; geleceğe etkili; kuralları veya bunların siyasalarını belirleyici, açıklayıcı veya emredici şekilde tespit eden yahut bir idarenin örgütünü, muamelelerini veya uygulama koşullarını tanımlayan ve oranların, ücretlerin gelecekteki durumları, bunlardaki değişimleri düzenlemek için oluşturulacak tüzel kişi veya mali birimleri, yahut mevcutlarda gidilecek yeniden örgütlenmeler, bu birimlere ilişkin fiyatlar, olanaklar, araçlar, hizmetler, indirimler ve yukarıdakilerin tümüne ilişkin uygulamalar hakkında onay veya kaideler içeren bir idari düzenlemenin bütünü veya bir kısmıdır;

Tanımda öne çıkan ve doktrinde de (özellikle karardan ayırıcı özellik olması

---

[228] Burada yine *Tarhanlı*'nın Türkçe sözcük seçimine sadık kalmaktayız. Bu iki kavram Türk idare hukukunda anladığımız haliyle değil, ilerleyen kısımlarda açıklandığı şekliyle ve verilen iki İngilizce kavramın karşılığı olarak değerlendirilmelidir. Bkz. Tarhanlı, s.225. Kanundaki diğer bazı kavramların İngilizce asılları ve tercih edilen Türkçe karşılıkları şu şekildedir; rule:işlem, order:karar, agency proceeding:idari muamele, agency process: idari tasarruf, agency action: idari faaliyet. Bkz. Tarhanlı, s.225-264.

[229] Burada bu faaliyet türlerini birbirinden ayırmanın analitik olarak mümkün olduğunu, fakat bu ayırımın her zaman kolay olmayabileceğini belirtmek gerekir. Brice McAdoo Clagett, "Adjudication: Rule Making: Some Recent Developments in Federal Administrative Law", **Duke Law Journal,** Sayı:1, 1971, s.55.

bakımından) vurgulanan husus işlemin "geleceğe etkili" nitelikte olmasıdır.[230] İşlemin birel veya genel nitelikli olabileceği de kanunda açıktır ve tanımın önemli bir unsuru olarak değerlendirilmektedir.[231] Tanımın devamındaki "...fiyatlar, olanaklar, araçlar, hizmetler, indirimler..." kısmının ise sınırlı sayım değil örnekseyici olduğunu belirtmek gerekir.[232]

İşlem yapma ise "bir işlemin formüle edilmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması şeklindeki idari bir tasarruf" olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım doğrultusunda işlem kavramının tanımına dahil olan faaliyetlerin yapılması veya kaldırılması işlem yapma kavramını oluşturmaktadır. Böylece işlem yapma kavramının (karar alma kavramının aksine) konusu üzerinde tanımlandığını söyleyebiliriz.[233]

Bir idari faaliyetin işlem yapma veya karar alma kategorilerinden hangisine girdiği belirlenmeye çalışılırken genel olarak faaliyetin konusunun oldukça etraflı tanımlanmış bulunan işlem kavramına girip girmediğinin belirlenmesi gerekir. Bu noktada, faaliyetin konusu *işlem* değil ise faaliyetin karar alma kategorisinde olduğunu belirtmek gerekir.

b. Karar Alma

Karar alma kanunda "bir kararın formüle edilmesi şeklindeki bir idari tasarruf" olarak tanımlanmaktadır. Kararın tanımı ise "bir idarenin gerek olumlu, gerek olumsuz, gerek bağlayıcı, gerek tespit edici nitelikte olsun, işlem yapma dışındaki, ancak ruhsatlandırmayı da içeren bir nihai tasarrufunun bütünü veya bir kısmıdır." şeklindedir. Böylece karar alma; işlem yapma olmayan ve ruhsatlandırmayı içeren idari faaliyetler olarak özetlenebilir. Yukarıda da belirtildiği üzere işlem yapma kategorisi dışında kalan faaliyetler karar almadır. Böylelikle mantıki açıdan geniş olan kavramın karar alma, konusu belirlenerek özellikle konusu "işlem"in kapsamında olduğu tespit edilebilen, yani geleceğe etkili olan ve sayılan

[230] Robert W. Ginnane, "Rule Making, Adjudication and Exemptions Under the Administrative Procedure Act", **University of Pennsylvania Law Review,** Cilt:95, Sayı:5, 1947, s.622; Elias, s.217.
[231] Ginnane, s.623; Elias, s.219.
[232] Ginnane, s.623.
[233] Kuyumcu, s. 83.

tasarruflarla örtüşen faaliyetlerin işlem yapma olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.[234]

Açıkça karar alma kategorisine sokulmuş olan ruhsatlandırma ise "ruhsata ilişkin verme, yenileme, vermekten kaçınma, hükümsüz kılma, geçici olarak geri alma, iptal etme, düzeltme, değiştirme veya şarta bağlama şeklindeki idari tasarruflar" şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımın açıklığa kavuşması ancak "ruhsat"ın tanımlanması ve sınırlarının belirlenmesi ile mümkündür. Yine kanunun *Tanımlar* başlıklı 551. Maddesinin (8). Fıkrasında ruhsat "bir idare tarafından verilen izin belgesi, sertifika, tasdikname, tescil belgesi, berat, üyelik belgesi, muafiyet belgesi veya herhangi sair belgenin bütünü veya bir kısmı" şeklinde tanımlanmıştır. Böylece kanunun açık hükmü karşısında, ruhsatlandırmaya dair işlemler, esasen geleceğe yönelik olsa da, karar alma kavramına dahildir.

C. Kanunun Amerikan Mevuzatındaki Yeri

Tam hali "Amerika Birleşik Devletleri Kanunları Kodu" (The Code of Laws United States of America) olan ve kısaca "ABD Kanunları"[235] (U.S. Code) olarak geçen derleme; ABD'de yürürlükte olan kanunların konuya göre oluşturulmuş elli üç başlık altında toplanmış halidir.[236] İki meclisli yasama organı olan Kongre'nin Temsilciler Meclisi'ne bağlı Kanun Revizyon Konseyi (Office of the Law Revision Council - OLRC) tarafından hazırlanmakta ve yayımlanmaktadır.[237] Basılı olarak altı yılda bir yayımlanmakta olan ABD Kanunları'nın güncel hali ayrıca OLRC'nin ve Devlet Yayınevi'nin (Government Publishing Office - GPO) web sitesinde sürekli olarak yayımlanmaktadır.

Metin konulara göre birden elli dörde kadar toplam elli üç başlığa ayrılmıştır. Elli üçüncü başlık ilerideki düzenlemeler için ayrılmıştır. Başlıklar altında alt başlık, bölüm, altbölüm gibi ayrımlar bulunsa da genel olarak bir madde (section) sadece başlık ve madde numarasıyla anılır ve atıflar da bu şekilde yapılır.

ABD Kanunları'nın sadece "genel ve sürekli" kanunları içerdiğini ve

---

[234] Ginnane, s.623-624.

[235] Burada "ABD Kanunları" terimi "U.S. Code" kavramının çevirisi olarak kullanılmaktadır ve anlamdan ziyade terimsel bağlamda anlaşılmalıdır. Çalışmanın geri kalanında da bu şekilde anılacaktır.

[236] Wikipedia, "United States Code", https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Code, (12.10.2017).

[237] http://uscode.house.gov/about_code.xhtml (05.05.2018); Külliyatın nasıl hazırlanacağına dair düzenleme Amerikan Kanunları 2. Başlık madde 285b'de bulunmaktadır.

yürürlükte bulunan tüm mevzuatı kapsamadığını belirtmek gerekir.[238] Bu durumda sadece bir grup kişiye uygulanan özel kanunlar veya sadece bir mali yıl için geçerli tahsis ve bütçe kanunları ABD Kanunları'nda yer almaz.[239]

ABD'de kabul edilen ve yürürlüğe giren kanunların tümünü içeren ve kapsamca daha geniş olan bir diğer derleme "Yürürlükteki Kanunlar"dır (United States Statutes at Large – Stat.). Bu derlemeye Kongre'de kabul edilen tüm kanunlar kronolojik olarak işlenir.[240] Yürürlükteki Kanunlar; konuya göre ayrımlar bulunmadığından pratik değildir. Fakat "pozitif hukuk"u oluşturmaktadır ve içeriği "kesin delil"[241] sayılmaktadır. Eğer Yürürlükteki Kanunlar ile ABD Kanunları arasında dil bakımından bir farklılık var ise Yürürlükteki Kanunlar öncelikli olarak dikkate alınır.

Amerikan Kanunları'nın nihayetinde Yürürlükteki Kanunlar içerisinden bir kısmının belirlenmiş başlıklara yerleştirilmiş hali olduğu unutulmamalıdır. Geçerlilik açısından Amerikan Kanunları Yürürlükteki Kanunlara nazaran daha zayıftır.[242] Yürürlükteki Kanunlar içerisinde bulunan bir metin hukuki açıdan kesin delil teşkil etmekte iken Amerikan Kanunları "prima facie" delildir.[243]

APA'nın 551 – 559 arasındaki ilk dokuz maddesi Amerikan Kanunları'nın "Hükümet Organizasyonu ve Kamu Personeli" (Government Organization and Employees) başlıklı beşinci başlığının "Genel Olarak İdareler" (The Agencies Generally) başlıklı birinci kısmının "İdari Usul" (Administrative Procedure) başlıklı birinci bölümünün yine "İdari Usul" başlıklı ikinci alt bölümünde bulunmaktadır. Bu dokuz madde[244] çalışmamızın esas odağını oluşturan idari usul ilke ve kurallarını içeren kısımdır.

701 – 706 arasındaki altı madde ise yine yukarıdaki İdari Usul başlıklı birinci

---

[238] Mary Whisner, "The United States Code, Prima Facie Evidence, and Positive Law", **Law Library Journal**, Cilt:101, Sayı:4, 2009, s.547; Wikipedia, "United States Code", https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Code, (12.10.2017).
[239] Wikipedia, "United States Code", https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Code, (12.10.2017).
[240] Whisner, s.545-546.
[241] "evidence of law" teriminin karşılığı olarak kullanılmıştır.
[242] Whisner, s.546.
[243] Michael J. Lynch, "The U.S. Code, the Statutes at Large, and Some Peculiarities of Codification", **Legal Reference Services Quarterly**, Cilt:16, Sayı:1, 1997, s.70.
[244] Burada belirtmek gerekir ki Amerikan mevzuatında maddeler (section) Türk Hukukundakine nazaran hacimce çok daha büyüktür. Fıkra, bent gibi madde altı bölümler daha fazladır. Bahsedilen dokuz madde toplamda oldukça fazla meseleyi düzenlemektedir ve APA'nın idari usule ilişkin ilke ve kuralları belirleyen ana gövdesidir.

bölümün "Yargısal Denetim" başlıklı yedinci bölümünü oluşturmaktadır. Bu kısım idarenin işlem ve eylemleri üzerindeki yargısal denetimi düzenlemektedir.

Kanunun geriye kalan beş maddesi idari yargıçlara dair olup, tamamı Hükümet Organizasyonu ve Kamu Personeli başlıklı beşinci başlık içerisinde olmak üzere çeşitli kısımlara yayılmıştır.

D. Yardımcı ve Tamamlayıcı Mevzuat ve Belgeler

1. Adalet Bakanlığı İdari Usul El Kitabı

APA'nın yasalaşarak yürürlüğe girmesinden bir yıl kadar sonra, kanun içerisindeki bazı kavram ve kuralların açıklanması ve uygulayıcılara rehberlik etmesi amacıyla, ABD Adalet Bakanlığı (Department of Justice) tarafından bir el kitabı hazırlanmıştır.[245] Dönemin Adalet Bakanı Tom C. Clark öncülüğünde, dönemin bazı önemli hukukçularını da içeren[246] bir ekip tarafından hazırlanan ve tam adı "Adalet Bakanlığı İdari Usul El Kitabı" (Attorney General's Manual on Administrative Procedure Act) olan metin 139 sayfadan oluşmakta olup kanunun o zamanki, yani ilk halindeki tüm maddeler hakkında ayrıntılı açıklamalar içermektedir. Metin hala APA hakkındaki en önemli açıklayıcı metinlerden olarak görülmektedir.[247]

El kitabının yol göstericiliği ve önemi yukarıda açıklandığı üzere kuşkusuz olsa da bağlayıcılığı ayrı bir tartışma konusudur. Özel olarak bu el kitabının bağlayıcılığı üzerine değilse de genel olarak idarenin "yorumlayıcı" (interpretive) metinlerinin bağlayıcılığı üzerine çeşitli çalışmalar mevcuttur.[248] [249] [250] Doktrin

---

[245] United States Department of Justice, **Attorney General's Manual on the Administrative Procedure,** 1947, s.5.

[246] Adalet Bakanı *Clark* el kitabının hazırlanması sürecinde Harvard Hukuk Fakültesi profesörlerinden *Louis* Jaffe'yi özel asistanı olarak atamıştır. El kitabını hazırlayan ekip hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Davis, Kenneth C., Walter Gellhorn, "Present at the Creation: Regulatory Reform Before 1946", **Administrative Law Review,** Cilt:38, Sayı:4, 1986, ss.514 vd.

[247] George B. Shepherd, "Fierce Compromise: The Administrative Procedure Act Emerges from New Deal Politics", **Northwestern University Law Review,** Cilt:9, Sayı:4, 1996, s. 1682. Ayrıca Yüksek Mahkeme'nin, el kitabını, APA'nın "hükümetin kendi en muteber yorumu olarak" niteleyen bir kararı için bkz. Justia U.S. Supreme Court Center, "Bowen v. Georgetown Univ. Hosp., 488 U.S. 204 (1988)**",** https://supreme.justia.com/cases/federal/us/488/204/**,** (06.04.2018).

[248] Robert A. Anthony, "Interpretive Rules, Policy Statements, Guidances, Manuals and the Like – Should Federal Agencies Use Them to Bind the Public?", **Duke Law Review,** Cilt:41, Sayı:6, 1992, s.1350.

[249] Thomas J. Fraser, "Interpretıve Rules: can the Amount of Deference Accorded Them Offer Insıght

yorumlayıcı metinlerin bağlayıcı olmadığı konusunda açık bir fikir birliği içindedir.[251] Yorumlayıcı kuralların bağlayıcı olabilmesi çok istisnai durumlarda mümkündür.[252] Bu noktada belirtmek gerekir ki Amerikan hukukunda genel olarak bağlayıcılık konusu her zaman temkinle incelenmektedir. Politika belirleyici ve yorumlayıcı çokça metin bulunduğundan bu tür metinler açısından bağlayıcılığın koşulları incelenmekte, bağlayıcı olmama esas durumunda bulunmaktadır.[253] Bağlayıcılık meselesini inceleyen yazarlar sık sık söz konusu metinlerin bağlayıcı olmayışının onların değerini azaltmadığını vurgulamaktadır.[254]

Bağlayıcılığı bulunmasa da, İdari Usul el kitabı, Yeni Düzen döneminin ardından yeni bir tekil idari usul düzenlemesi olarak ortaya çıkan ve içeriğindeki kavramlar hakkında çeşitli kafa karışıklarının bulunduğu APA hakkında, Adalet Bakanlığı eliyle oluşturulan en resmi ve en açıklayıcı kaynak olarak karşımıza çıkmaktadır.[255]

2. Bilgi Özgürlüğü Kanunu

6 Eylül 1966 tarihinde yasalaşan[256] Bilgi Özgürlüğü Kanunu (Freedom of Information Act – FOIA), esasen APA içerisinde bulunmaktadır. İdari makamların belli bazı bilgileri Resmi Gazete'de yayımlamasına; yine belli birtakım bilgileri kamunun incelemesine ve kopyasını edinmesine ve talep hakkında bilgi ve belgelerin kişilere verilmesine dair düzenlemeleri içeren kanun APA'nın 552. maddesini[257] teşkil etmektedir.[258] FOIA ile ABD çeşitli hukuk sistemlerinde farklı gelişim

---

into the Procedural Inquıry?", Boston University Law Review, Cilt:90, Sayı:3, 2010, ss.1303-1329.

[250] Kyle M. Asher, "Revisiting Judicial Review of Interpretive Rules: A Call to Paralyze *Auer* Deference in the Face of *Perez v. Mortgage Bankers Association"*, **University of Dayton Law Review,** Cilt:41, Sayı:1, 2016, s.31.

[251] Asher, s.13; Fraser, s.1310; Anthony, s.1323.

[252] Fraser, s.1311 vd.; Ayrıca genel olarak yorumlayıcı, politika belirleyici kuralların sınıflandırılması ve bağlayıcı olabilmesinin koşulları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Anthony, s.1321 vd.

[253] Fraser, s. 1304.

[254] Fraser, s. 1316.

[255] Ralph P. Fuchs, "Attorney General's Manual on the Administrative Procedure Act, Prepared by the United States Department of Justice; The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative Agencies, Vol. VII of the New York University School of Law Institute Proceedings Boow Review", **Indıaiana Law Journal,** Cilt:23, Sayı:3, 1948, s.363

[256] Pub. L. No. 89-554; 80 Stat. 383.

[257] 5 U.S.C. §552.

[258] Administrative Conference of the United States, **Federal Administrative Sourcebook Statutes and Related Materials,** 2. Baskı, Office of the Chairman, 1992, s.633.

süreçlerinden geçen bilgi edinme hakkının görece erken ve oldukça kapsamlı bir düzenlemesine sahip olmuştur. İdarenin yayımlaması veya incelemeye açması gereken bilgi ve belgelerin genişliği[259] ve idarenin cevap verme süresi[260] açısından bilgi özgürlüğünün oldukça geniş olduğu değerlendirilmektedir. [261] Bilgi edinme hakkının kapsamı dışında tutulan bilgi ve belge türlerinin ise pek de az olmadığı düzenlemeye yapılan eleştiriler arasındadır.[262]

Amerikan hukukunda bilgi edinme hakkı, literatürde daha çok yerleşmiş ifadesi ile bilgi özgürlüğü ile ilgili daha geniş açıklamalar aşağıda "II. BİLGİ ÖZGÜRLÜĞÜ" bölümünde bulunmaktadır.

3. Günışığında Yönetim Kanunu

13 Eylül 1976 tarihinde APA'nın *Açık Toplantılar* başlıklı 552b maddesini teşkil edecek yeni bir kanun yapıldı.[263] İdari faaliyet sırasında yapılan tüm toplantıların, belirli istisnalar dışında halka açık yapılmasını öngören kanun *Gün Işığında Yönetim Kanunu* olarak bilinmektedir.[264] [265]

Kanunda bulunan istisnalar FOIA'ya kısmen paraleldir ve oldukça kısıtlıdır. Kanun idari usulde açıklık ilkesi açısından önemli düzenlemeler içermektedir. Amerikan hukukunda açıklık ilkesi aşağıda "III. AÇIKLIK İLKESİ" bölümünde

---

[259] 5 U.S.C. §552 (a) (1).
[260] 5 U.S.C. §552 (a) (6) (A) (i).
[261] George R. La Noue, "Two Cheers for the Freedom of Information Act", **Academic Questions**, Cilt:29, Sayı:1, ss.10-13.
[262] Julia P. Eckart, "The Freedom of Informatıon Act – The Historıcal And Current Status of Walking the Tight Rope Between Public Access to Government Records and Protecting National Security Interests", **Seton Hall Legislative Journal,** Cilt:41, Sayı:2, 2016, s.1903 vd; David E. Pozen, "Freedom of Information Beyond the Freedom of Information Act", **University of Pennsylvania Law Review,** Cilt: 165 Sayı: 5, s.1123 vd.; Zachary D. Reisch, "The FOIA Improvement Act: Using a Requested Record's Age to Restrict Exemption 5's Deliberative Process Privilege", **Boston University Law Review,** Cilt:97, Sayı:5, 2017, s.1923.
[263] Pub. L. No:94-409, 90 Stat. 1241.; Administrative Conference of the United States, s.667.
[264] Kanunun yapılışından kısa bir süre sonra yayımlanan önemli bir inceleme için bkz. Benita S. Baird, "The Government in the Sunshine Act: An Overview", **Duke Law Journal**, Cilt:1977, No:2, Sekizinci Yıllık İdare Hukuku Sayısı, 1977, ss.565-592
[265] Kanunun ismi duayen idare hukukçusu *İl Han Özay*'ın üç ciltlik temel eserinin ismine de esin kaynağı olmuştur. *Özay* konuyla ilgili şunları söylemektedir: "Bu adı duyanlar günışığında yönetim kavramını benim bulduğumu sanırlar. Keşke. Bu kavram yasalarına bazen çok romantik isimler de verebilecek kadar hukuku seven ve ona saygı duyan bir toplumun Kongre'sinin eseridir." Özay, Günışığı, s.5.

ayrıntılı olarak incelenmiştir.

4. Özel Hayatın Gizliliği Kanunu

93-579 sayılı genel kanunla 1974 yılında yürürlüğe giren ve APA'nın §552a maddesini oluşturan Özel Hayatın Gizliliği Kanunu (Privacy Act) kişiler hakkında tutulan kayıtlar, bunların ilgili kişinin incelemesine sunulması ve bu kayıtların açıklanmaması hususlarını düzenlemektedir.[266] Kanun kişilere kendileri hakkında tutulan kayıtlar hakkında önemli haklar vermektedir. ABD'de özel hayatın gizliliği ve kişisel verilerin korunması ile ilgili ayrıntılı açıklamalar aşağıda "IV ÖZEL HAYATIN GİZLİLİĞİ" başlığı altında mevcuttur.

II. BİLGİ ÖZGÜRLÜĞÜ

A. Genel Olarak

Bilgi edinme hakkı kavramı yerine Amerikan hukukunda "bilgi özgürlüğü" (freedom of information) kavramı tarihsel olarak yerleşmiş bulunmaktadır. Bilgi özgürlüğü esas olarak 1966 yılında 89-554 sayılı genel kanunla yasalaşan ve APA'nın 552. maddesini teşkil eden FOIA'da düzenlenmiş bulunmaktadır. Düzenleme yalnızca talep hakkında bilgi ve belgelerin talep edene verilmesinden ibaret olmayıp bazı bilgi ve belgelerin Resmi Gazete'de yayımlanması veya elektronik ortamda kamunun incelenmesine sunulmasını zorunluluklarını da içermektedir. Bu doğrultuda bilgi özgürlüğü kavramı bilgi edinme hakkından daha kapsamlıdır ve düzenlemenin ruhuna daha uygun düşmektedir. Bu bağlamda FOIA ve diğer ilgili mevzuatla düzenlenmiş bulunan bilgi özgürlüğü açıklık ilkesi ile de doğrudan bağlantılıdır.

FOIA idari faaliyete dair bilgi ve belgeleri yukarıda bahsedilen şekilde üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutmaktadır denebilir. Bu sınıflandırma:

-Resmi Gazete'de yayımlanması zorunlu olan bilgi ve belgeler,

-Elektronik ortamda kamunun incelemesine sunulmak zorunda olan

[266] Administrative Conference of the United States, s.863 vd.

belgeler ve

-Talep halinde başvurana verilmesi zorunlu olan bilgi ve belgeler şeklindedir.

Aşağıda öncelikle FOIA kapsamında bilgi ve belgelerin bu kategorileri incelenecektir. Ardından bilgi edinme başvurusunun ve cevap verilmesinin usulü kanundaki düzenleme kapsamında açıklanıp sonrasında hükmün istisnaları listelenecektir. Son olarak bilgi edinme hakkının etkin kullanımı ve bilgi özgürlüğü mekanizmalarının daha iyi işlemesi için kurulmuş buluna idarelere değinilecektir.

B. Resmi Gazete'de Yayımlanması Zorunlu Olan Bilgi ve Belgeler

APA §552(a)(1) maddesi Resmi Gazete'de yayımlanması zorunlu olan hususları düzenlemektedir. Oldukça geniş kapsamlı olan düzenleme aşağıdaki şekildedir:

> "(A) merkez teşkilâtı ve taşra teşkilâtının tarifleri ve kamunun bilgi edinmek, istemler sunmak veya hükümleri almak için başvuracağı memurların kimler olduğu, bunların işyerleri ve başvurulara ilişkin usuller;
> (B) birime ilişkin genel bilgiler ve mevcut tüm resmi ve gayrı resmi muamelelere ilişkin esasları da içerecek şekilde birimin işlevinin saptanması ve faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin usuller;
> (C) usule ilişkin koşullar, gerekli formlar ve bunların edinilebileceği yerlere ilişkin tarifler ve tüm evraklara, raporlara ve incelemelere dair açıklamalar;
> (D) idarece yürürlüğe sokulan hukuka uygun olarak düzenlenmiş, genel uygulanabilirlik niteliği taşıyan asli kurallar ve işlem yapma siyasası veya işlemlere ilişkin yorumlar;
> (E) yukarıda belirtilenlere ilişkin olarak yapılan her düzeltme, değiştirme veya kaldırma;"

Fıkranın devamında kişilerin Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiği halde yayımlanmayan hususlar hakkında bilgi sahibi olmasının beklenemeyeceğine dair bir düzenleme bulunmaktadır. Düzenleme şu şekildedir:

> Kişinin, fiilen ve zamanında bilgi edinebilmesi olanağının var olması dışında, hiç kimseden Resmi Gazetede, ilan edilmesi gerekip de, bu gereklilik yerine getirilmemiş bir meseleye, bizzat idareye başvurmak suretiyle vâkıf olması beklenemez. Kişi bu nedenle meseleden hukuken etkilenemez. Bu paragrafın amacına uygun olarak, yukarıdaki nedenden ötürü hukuken olumlu olarak etkilenen kişiler bakımından mesele, bu hususta referans ile Resmi Gazete'nin yöneticisinin onayının var olması halinde Resmi Gazete'de yayımlanmış addolunur.

C. Elektronik Ortamda Kamunun İncelemesine Sunulması Zorunlu Olan Bilgi ve Belgeler

Kanunun 552. maddesinin (a)(2) bendinde elektronik ortamda yayımlanarak kamunun erişimine sunulması zorunlu olan hususlar düzenlenmiştir. Kanundaki haliyle bu hususlar şunlardır:

> "(2) Her idare, yazılı kurallara uygun olarak, aşağıda belirtilenleri, düzenli olarak yayımlanmamaları ve nüshaları satışa sunulmuş olmamaları halinde, elektronik ortamda kamunun incelemesine sunar:
>
> (A) muhalefet şerhlerini de içerecek şekilde görüşler, karar ve emirler;
>
> (B) idare tarafından benimsenmekle beraber, Resmi Gazete'de yayımlanmamış siyasaya ve yorumlara ilişkin düzenlemeler;
>
> (C) kişiler üzerinde de hukuki etkiler yaratan idari iç düzen işlemleri;
>
> (D) şekil veya formattan bağımsız olarak,
>
> (i) (3) paragrafta yer alan herhangi bir kişiye açıklanmış olan,
>
> (ii) (I) içeriklerindeki konunun tabiatı gereği takip eden başvurularla talep edilmesi kuvvetle muhtemel olduğu idarece tespit edilen,
>
> (II) 3 veya daha fazla kez talep edilen tüm kayıtların kopyalarını ve
>
> (E) Alt paragraf (D)'de anılan kayıtların genel bir fihristini"

D. Talep Halinde İlgiliye Verilmesi Zorunlu Olan Bilgi ve Belgeler

Yukarıda da belirtildiği üzere APA'da bilgi özgürlüğü kapsamındaki belgeler geniş değerlendirilmektedir. İstisnalar dışında tüm belgeler bilgi edinme başvurusunun konusunu oluşturabilir. Bilgi ve belgelerin sınıflandırılması açısından yukarıdaki iki kategoriye girmeyen tüm bilgi ve belgeler bu kategoride bulunmaktadır. Bu durum kanunda şu şekilde ifade edilmektedir:

> (A) Bu bendin (1). veya (2). paragrafları veya (E) alt paragrafı gereği ilgiye sunulan zabıtlar ve (E) alt paragrafındakiler haricindeki zabıtları da idare, (i) zaptın gerektiği şekilde belirten ve (ii) zamanı, yeri ve varsa masrafı ve gerekli usulleri, yazılı kurallarca uygun bir başvurunun mevcudiyeti halinde ilgiliye sunar.

APA'da bilgi edinmenin konusunu oluşturacak belgeler de başvurulacak idareler de geniş yorumlanmaktadır. İstisnalar sınırlı sayımla düzenlenmekte, bunun dışında

genel ilke "herkesin, her idareden her bilgiyi isteyebileceği" yönündedir.[267]

Bu noktada belge istenebilecek idarelerin APA §551'de düzenlenen "idare"ler olduğu unutulmamalıdır. İlgili madde ile idare kapsamına girmeyen otoritelerden, örneğin yasama organı olan Kongre'den veya yargı organlarından bilgi ve belge istenmesi mümkün değildir.[268]

E. İdarenin Bilgi ve Belgeyi Sağlama Süresi ve Ret Durumunda Başvuru Yolları

APA §552(a)(6)(A) uyarınca idareler kendilerinden bilgi veya belge talep edildiğinde yirmi işgünü içerisinde başvurana istemin yerine getirilip getirilemeyeceği konusunda cevap vermek zorundadır.[269] Cevaplar idarenin kararını, kararın gerekçelerini, başvuranın FOIA Kamu Temsilcisi'nden[270] yardım alabileceği bilgisini içermelidir. Cevap olumsuz ise başvuru sahibine; 90 günden az olmamak kaydıyla idarenin başı tarafından[271] belirlenen sürede idarenin başına itirazda bulunabileceği, yine FOIA Kamu Temsilcisi veya Devlet Bilgi Hizmetleri Ofisi (Office of Government Information Services) nezdinde uyuşmazlık çözüm yollarına başvurabileceği bildirilir.

Başvuranın üst makama başvuru hakkını kullanması durumunda idarenin başı 20 işgünü içinde bir karara varmak zorundadır. Bilgi ve belgelerin verilmemesi yönünde karar verilirse ilgiliye karar ve karara karşı yargı yoluna gidebileceği bildirilir.

F. İstisnalar

Bilgi özgürlüğü kapsamında olmayan, diğer bir deyişle başvuru halinde ilgililere verilmeyebilecek bilgi ve belgeler kanunda dokuz bent halinde düzenlenmiş

---

[267] Pozen, s.1097.
[268] Pozen, s.1102.
[269] Burada ilginç bir nokta kanunun daha önceki halinde bu sürenin on işgünü olmasıdır. Genelde idari usule dair düzenlemelerde zaman ilerledikçe bireyin lehine olan süreler uzamakta, idarenin işlem yapma ya da cevap verme süreleri ise kısalmaktadır. 1996 yılında yapılan değişiklikle idarenin cevap verme süresi bunun tersi durumun ender örneklerindendir.
[270] "FOIA Public Liaison" her idarenin bilgi edinme işlemlerinde vatandaşlara yardım etmek amacıyla görevlendirdiği kamu görevlisi.
[271] "head of agency" müdür, başkan gibi kavramları kapsayan idarenin yöneticisi anlamındaki kavram.

bulunmaktadır. Başka ülkelerdeki bilgi edinme hakkı düzenlemelerine bir ölçüde paralel olan bu istisnalar şu şekildedir:

> Bu madde aşağıdaki meselelere uygulanmaz:
> (1) (A) ulusal savunma veya dış siyasaya ilişkin menfaatlerin korunması amacıyla, yürütmenin bir düzenleyici işlemiyle belirlenmiş kriterlere uygun olarak gizli tutulması özellikle belirlenmiş ve (B) fiilen yukarıda belirtilen şekilde bir yürütme işlemi kapsamına giren meseleler;
> (2) idarenin salt içdüzen işlemlerini ilgilendiren;
> (3)(A) bir düzenleyici işlemle (bu başlığın 552 (b) maddesi dışında açıklama masuniyeti konulmuş olan meselelere; ki böyle bir düzenleyici işlem, (i) kamunun incelemesine gizli tutulacak meseleleri hiçbir oranda takdir hakkı kullanılamayacak şekilde sarih olmalı; veya (ii) gizli tutulacak meseleler için belirli bir kriter tespit etmeli veya böyle bir uygulamaya tâbi tutulacak meseleler için örnekler belirtmelidir ve;
> (B) 2009 Açık FOIA kanununun yürülüğe girişinden sonra yürürlüğe girmiş ve zellikle bu paragrafa atıf yapılmış olmalıdır.
> (4) ticari sırlar veya gizli tutulması koşuluyla bir kimseden öğrenilmiş ticari veya mali bilgiler;
> (5) idarenin davalı olduğu diğer bir idare harici, kanunen kimsenin bilgisine sunulmayacak, idare içi veya idareler arası muhtıralar veya mektuplara; talep tarihi itibari ile üzerinden 25 yıldan fazla zaman geçmemiş olmak kaydı ile;
> (6) açıklanması halinde, özel hayatın gizliliği alenen ihlal edilmiş olacak şahsi veya tıbbi bilgiler;
> (7) açıklanması halinde aşağıdaki durumların söz konusu olacağı hukukun icrası amacıyla derlenmiş soruşturma zabıtları; (A) icra muamelelerinin engellenmesi, (B) bir duruşmanın âdil, karar almanın tarafsız olması gerekliliği ilkesini ihlâl ettiğinden ilgilinin bu haklardan mahrum edilmesi, (C) kişinin özel hayatının gizliliğinin ihlâl edilmesi, (D) Kaynağın gizli kalması gerekirken kimliğinin anlaşılması ve cezai soruşturma veya hukuka uygun olarak sürdürülmekte olan, milli istihbarata ilişkin güvenlik soruşturması sırasında gizli kaynaklardan edinilen gizli bilgilerin ortaya çıkması (E) soruşturma tekniklerinin ve usullerinin öğrenilmesi, (F) hukuku icra etmekte olan personelin yaşamı veya vücut bütünlüğünün tehlikeye girmesi;
> (8) mali kuruluşların faaliyetlerinin düzenlenmesi veya denetlenmesiyle görevli bir idare tarafından veya onun adına veya onun kullanımı için hazırlanmış denetleme raporları, işletme faaliyet raporları ve sair raporlar;
> (9)haritalar da dahil olmak üzere, petrol kuyularına ilişkin jeolojik ve jeofiziki bilgiler ve veriler;

Buradaki istisnaların bazılarının idareler tarafından yanlış yorumlandığı gözlemlenmiştir. Bilhassa 3. bentteki istisna bakımından; yanlışlıkla bu istisnanın kapsamında olduğu düşünülen hususlar o kadar fazla olmuştur ki Adalet Bakanlığı idarelere rehberlik etmesi açısından 3. istisna kapsamında olan ve olmayan bilgi ve belgeler hakkında listeler yayımlamaktadır.[272]

[272] Department of Justice, "Statutes found to qualify under exemption 3 of the FOIA", https://www.justice.gov/oip/blog/foia-post-2009-statutes-found-qualify-under-exemption-3-foia, (14.03.2018); Department of Justice, "2013 Exemption 3 Statutes" https://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/2013-exemption3-statutes.pdf,

Diğer bir önemli istisna ise 5. istisnadır. Bent idare içi veya idareler arası yazışmaları bilgi edinme hakkının kapsamı dışında tutmaktadır. Bu husus "müzakere süreci ayrıcalığı" (deliberative process privilege) olarak adlandırılmaktadır. Fakat 25 yıl koşulu mefhum-u muhalifi ile üzerinden 25 yıl geçmiş yazışmaların bilgi edinme hakkına konu olabileceği sonucunu doğurmaktadır. Bir çok başvuruya konu olan bu hüküm bazı tartışmalara da konu olmuştur. Bazı idareler üzerinden 25 yıl geçse de birtakım yazışmaları başvuranlara vermekten imtina etmiştir.[273]

Genel olarak APA'da bilgi özgürlüğünün istisnalarının geniş düzenlendiği ve uygulamada da haksız yere birçok bilgi ve belgenin talep edenlere verilmesinden kaçınıldığı yönünde doktrinde eleştiriler bulunmaktadır.[274]

F. Hakkın Kullanımı ile İlgili İdareler

ABD'de bilgi özgürlüğü mekanizmasının sağlıklı işlemesinden sorumlu bir idare olarak Devlet Bilgi Hizmetleri Ofisi (Office of Government Information Services – OGIS) bulunmaktadır. Bilgi edinme başvurularına dair uyuşmazlıklarda arabuluculuk yetkisi de bulunan kurum Bilgi Özgürlüğü Ombudsmanı olarak da anılmaktadır.[275] Ulusal Arşivler ve Kayıtlar İdaresi'ne (National Archives and Records Administration) bağlı olan kurum APA'da yapılan 2007 değişiklikleri ile kurulmuştur.[276] Doktrinde kurumun çok az çalışanı olması, yetkisinin ve bilinirliğinin oldukça kısıtlı olması eleştirilmektedir.[277]

2005 yılında Başkan George W. Bush tarafından çıkarılan bir kararname ile bilgi edinme başvurularına dair birtakım düzenlemeler getirilmiştir. Kararnameye göre bilgi edinme başvurusunda bulunanlarla iyi iletişimin sağlanması için her idare;

-Bir veya daha fazla bilgi edinme başvurusu hizmet merkezi oluşturmalıdır.

-Bu merkezlerde başvuru sahipleri başvurularının durumu ve varsa verilen

---

(15.03.2018)

[273] Konu hakkında güncel ve ayrıntılı bir çalışma için bkz. Zachary D. Reisch, "The FOIA Improvement Act: Using a Requested Record's Age to Restrict Exemption 5's Deliberative Process Privilege", **Boston University Law Review,** Cilt:97, Sayı:5, 2017, ss.1893-1931.

[274] Eckart, , s.1903 vd; Pozen, s.1123 vd.; Reisch, s.1923 vd.

[275] National Archives, "About OGIS", https://www.archives.gov/ogis/about-ogis, (04.05.2018)

[276] Pozen, s.1105.

[277] Fenster, Mark, "The Informational Ombudsman: Fixing Open Government by Institutional Design" **International Journal of Open Governments**, 2015, https://ssrn.com/abstract=3022914, (02.05.2018); Pozen, s.1105.

cevap hakkında bilgi edinebilirler.

-Her idarede bir memur FOIA Kamu Temsilcisi olarak atanır. Bu temsilciler hizmet odaklı bir yaklaşımla başvuranların başvuru hizmet merkezinde aldıkları hizmete dair sorunlarını dinler ve çözümler bulur.

-Temsilciler başvuranların hizmet merkezi veya kendileri dışında ne gibi yardımlara alabileceğini değerlendirir ve başvuru sahiplerine bildirir. [278]

III. AÇIKLIK İLKESİ

A. Genel Olarak

Yönetimde açıklık idari usulün önemli bir konusu olup çağdaş kamu yönetimi ve demokrasi anlayışı açısından oldukça önemli görülmektedir.[279] Hesap verebilirlik ilkesinin gerçekleşmesi ancak açıklığın varlığı ile mümkün olabilir. Bilgi edinme hakkı da esasen açıklık ilkesi ile yakından bağlantılı olup geniş anlamda açıklık ilkesinin bir unsurudur. Karar alma süreçlerinin belirli ve halka açık olması kamunun idarelere olan güvenini artırmaktadır.[280]Kamu yönetiminde gerçek anlamda saydamlık ve demokrasi ancak katılım ve açıklık ilkelerinin hayata geçirilmesi ile mümkün olabilecektir.[281]

Amerikan hukukunda açıklık ilkesinin oldukça etkin ve gelişkin olduğu gönül rahatlığı ile söylenebilir. APA'nın §552b maddesini teşkil eden Günışığında Yönetim Kanunu (Government in the Sunshine Act) hükümleri gereği idareler sınırlı sayımla düzenlenen istisnalar hariç her toplantısını halka açık yapmak zorundadır. APA §552(a)(1) ve §552(a)(2) bentlerinde düzenlenmiş bulunan Resmi Gazete'de veya elektronik ortamda yayımlanması zorunlu olan bilgi ve belgeler de açıklık ilkesinin yerleşik ve etkin olması durumunu güçlendirmektedir.

Aşağıdaki açıklık ilkesi açık toplantılar ve idarenin bilgi ve belge yayımlama yükümlülükleri açısından ayrı ayrı incelenecektir.

---

[278] Ex. Ord. No. 13392, 14 Aralık 2005, 70 F.R. 75373.
[279] Administrative Conference of the United States, s.667;Güran, s.101; Akıllıoğlu, Açıklık, s.2;
[280] Baird, s.565.
[281] Azrak, Saydamlık, s.87.

B. Toplantıların Halka Açık Yapılması Zorunluluğu Açısından

1976 yılında Günışığında Yönetim Kanunu yürürlüğe girmeden önce de ABD'deki 50 eyalette idari toplantıların açık yapılmasına dair yasalar bulunmaktaydı. Yasama organı olan Kongre'nin de birçok komitesinin de toplantıları halka açıktır. Esasen eyaletlerdeki yasaların olumlu sonuçları da federal düzeyde bir yasa yapılması için itici bir güç olmuştur.

Toplantıların açıklığı kural olup herhangi bir toplantının halka kapalı olarak yapılabilmesi için kanunda sınırlı sayımla düzenlenmiş bulunan istisnalardan birinin tanımına girmesi gerekir. Genel kural "bir idarenin her toplantısının her bölümünün halkın gözlemine açık olması"dır.[282] İstisnaların da zorunlu istisnalar değil, toplantıların halka açık yapılmayabileceğini düzenleyen isteğe bağlı hükümler olduğunu belirtmek gerekir.

1. İstisnalar

Toplantıların açık yapılması zorunluluğunun istisnaları APA §552b(c)'de düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu istisanaların isteğe bağlı (permissive) olduğunu, idarelerin isterse bu istisnalar kapsamına giren toplantıları da açık yapabileceğini hatırlatmak gerekir. Ayrıca düzenlenmiş istisnalar nedeni ile toplantıların kapalı yapılması da özel bir usule bağlanmıştır. İstisnalar şu şekildedir:

> "(1) (A) yürütmenin genel düzenleyici bir işlemi ile özel olarak saptanmış kriterlere uygun olarak ulusal savunma veya dış siyasaya ilişkin menfaatler uyarınca gizli tutulması gerektiği bizzat belirtilen ve (B) fiilen yukarıda belirtilen şekilde bir yürütme işlemi kapsamına giren meseleleri açıklayan;
> (2) idarenin salt içdüzen işlemlerini ilgilendiren;
> (3) açıklanmaktan, bu başlığın 552. maddesi haricinde bir düzenleyici işlemle istisna tutulan; ki böyle bir düzenleyici işlem (A) kamunun bilgisinden gizli tutulan meseleler konusunda takdir yetkisinin kullanılmasına hiçbir şekilde olanak vermeyecek şekilde sarih olmalı, veya (B) gizli tutulacak meseleler için belirli bir kriter saptamalı veya gizli tutulacak meselelere ilişkin tipik örnekler içermelidir;
> (4) ticari sırlan veya gizli tutulması kaydıyla bir kimseden öğrenilmiş ticari veya mali bilgileri açıklayan;
> (5) bir kimseyi cürümle itham eden veya resmen takdir eden;
> (6)bir kimsenin özel hayatın gizliliğini açıkça ihlal edecek bir bilgiyi açıklayan;

[282] Baird, s.566 vd.

(7) yalnızca aşağıda belirtilen hallerle sınırlı kalmak üzere, hukukun icrası amacıyla derlenmiş soruşturma zabıtları ya da yazılı hale dönüştürüldüğünde bu zabıtlara geçecek bilgileri açıklayan: (A) icra muamelelerini engelleyen: (B) bir duruşmanın âdil, karar almanın tarafsız olması gerekliliği ilkesini ihlal ettiğinden ilgilinin bu haklardan mahrum kalmasına neden olan; (C) kişinin özel hayatının gizliliğini ihlal eden; (D) Kaynağın gizli kalması gerekirken kimliğinin anlaşılmasına ve cezai soruşturma veya hukuka uygun olarak sürdürülmekte olan milli istihbarata ilişkin güvenlik soruşturması sırasında gizli kaynaklardan elde edilen gizli belgeleri ortaya çıkaran; (E) soruşturma tekniklerini ve usullerini açıklayan; (F) hukuku icra etmekte olan personelin yaşamını veya vücut bütünlüğünü tehlikeye sokan;

(8) mali kuruluşların faaliyetlerinin düzenlenmesi veya denetlenmesi ile görevli bir idare tarafından veya onun adına veya onun kullanımı için hazırlanmış denetleme raporlarının işletme faaliyet raporlarının ve sair raporların açıklanması;.

(9) (A) piyasadaki para, kıymetli evrak, menkul ticari malların alım- satımını veya mali kuruluşları düzenleyen bir idarenin açıklanması halinde, (i) piyasadaki para, kıymetli evrak veya menkul ticari mallar üzerinde belirgin bir spekülasyona; veya (ii) herhangi bir mali kuruluşun dengesinin belirgin şekilde bozulması tehlikesine neden olacak önbilgilerini ortaya koyan; ancak bahsi geçen idarenin sözkonusu işlemlerin içeriği veya esası hakkında daha önceden kamuya açıklamalar yapmış olması veya o idarenin belirtilen konularda nihai karar almadan önce bizzat açıklamada bulunmasının kanuni bir gereklilik teşkil etmesi halinde altmadde (B) uygulanmaz; veya

(10) özel olarak bir idarenin izhar emrini veya idarenin özel hukuka ilişkin bir faaliyette veya muamelede aldığı rolü, yabancı bir mahkeme veya milletlerarası divan veya tahkimde yer almasını veya idari karar alma faaliyetleri dolayısıyla bu başlığın 554. maddesine uygun olarak idarece başlatılan, yürütülen veya karara bağlanan bir davayı ilgilendiren nitelikte bilgi veya belgeler..."

Burada düzenlenmiş olan istisnaların FOIA'dakilere önemli ölçüde koşut olduğu dikkat çekmektedir. Önemli bir farklılık kurum içi veya kurumlararası yazışmalar hakkındadır. FOIA kapsamında bu yazışmalar (üzerinden 25 yıl geçmedikçe) talep edilemezken böyle bir istisna Günışığında Yönetim Kanunu'nda bulunmamaktadır. Bunun sebebi FOIA kapsamında müzakere süreci ayrıcalığı adı ile kurumlararası yazışmalar koruma altına alınmak istenirken Günışığında Yönetim Kanunu bağlamında bu sürecin olabildiğince açık yürütülmesi isteğidir.[283]

2. Toplantıların Kapalı Yapılması Usulü

Toplantıların kapalı yapılabileceği durumlarda toplantıyı kapatmanın usulü APA §552b(d) fıkrasında düzenlenmiş bulunmaktadır. Fıkraya göre toplantıların kapatılması için idarenin üyeleri arasında oylama yapılır. Karar üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alınır. Toplantının açık yapılmasından şahsi bir menfaatinin zarar

[283] Administrative Conference of the United States, s.668.

göreceği iddiası ile kişilerin de toplantının kapalı yapılmasını talep etme hakkı bulunmaktadır. Bu durumda aynı usulle oylama yapılır. Böyle bir talep ancak yukarıdaki istisnaların 5., 6. veya 7.sine dayanılarak yapılabilir. Her iki durum için oylamanın sonuçları bir gün içinde kamuoyuna açıklanır.

3. Toplantıların Duyurulması Zorunluluğu

İdareler yapacakları toplantıları bir hafta önceden toplantının yeri, zamanı, konusu, halka açık olup olmadığı ve daha fazla bilgi alınabilecek bir personelinin iletişim bilgisi hususlarını içerecek şekilde duyurmak zorundadır. İdari faaliyetin öngörülen bir haftalık süreden daha erken toplantı yapılmasını gerekli kıldığı hallerde bu süre azaltılabilir. Bu, üye tamsayının salt çoğunluğunun oyu ile toplantının duyurusunun "mümkün olan en erken zamanda" yapıldığının karar altına alınması ile mümkündür. İdareler ayrıca genel anlamda duyurularının halka ulaşması için gerekli tüm önlemleri almakla mükelleftir.

C. İdari Belgelerin Yayımlanma Yükümlülüğü Açısından

Yukarıda açıklandığı üzere APA'da idari faaliyete dair bilgi ve belgelerin bazıları Resmi Gazete'de, bir diğer kısmı da elektronik ortamda kamuoyunun bilgisine sunulmak zorundadır. Bu yayımlama yükümlülükleri açıklık ilkesinin önemli bir ayağını oluşturmakta ve ilkeyi tamamlamaktadır. Birel işlemlerden ziyade geleceğe dair genel politikaların yayımlanması zorunluluğu kamuoyunun idarenin gelecek planlarından da haberdar olmasına imkân tanımaktadır.

IV. ÖZEL HAYATIN GİZLİLİĞİ

A. Genel Olarak

1974 yılında yürürlüğe giren Özel Hayatın Gizliliği Kanunu (Privacy Act) esasen kişiler hakkında toplanan bilgilerin devlet tarafından kullanımı hakkında oluşan kaygılara Kongre'nin bir çözümü niteliğindedir. Kanun öncelik kişilere

kendileri hakkında tutulan kayıtların doğruluğunu kontrol hakkı tanımaktadır. Kanunun asıl amacı FOIA gerektirmedikçe kişilere dair kayıtların açıklanmamasını sağlamak olarak belirlenmiştir.[284] Kişisel gizliliğin korunması için idari kayıt tutma ve açıklama süreçleri kısıtlanmaktadır.

B. Kapsam

Kanun icrai faaliyet gösteren idareleri ve belirli devlet kontrolündeki şirketleri kapsamaktadır. Yasama organı ve ulusal bankalar kanunun kapsamı dışındadır. Kanunda kayıt da tanımlanmış bulunmaktadır. Tanıma göre kayıt "bir kişi hakkında, kişiyi ayırt edecek isim, fotoğraf, sayı, parmak izi gibi tanımlayıcılarla birlikte saklanan eğitimsel, finansal veya biyografik vb. bilgi veya bilgi gruplarıdır".[285] Tanım oldukça geniş kapsamlı görünse de; kişinin ismini içeren tüm bilgi veya bilgi kısımlarının kapsama girmediğini belirtmek gerekir. Örneğin bir müdürün personeli hakkındaki ismiyle beraber tutulmuş notlar, eğer bu notlara dayanılarak herhangi bir karar alınmadıysa bireye dair kayıt sayılamayacaktır.[286]

C. Kayıtlara Ulaşma Hakkı

Herkesin kendileri hakkında tutulan kayıtlara ulaşma hakkı bulunmaktadır. Kişiler;

-Kayıtların tamamını ya da bir kısmını kopyalayabilirler

-Kaydın değiştirilmesini talep edebilir veya idare kaydı değiştirmeyi reddederse kaydın açık edilmiş olduğu herkese bir anlaşmazlık beyanı gönderebilirler

-Kaydın açıklanışlarının tarih, sebep ve amaçlarını içeren bir çizelgeyi idareden talep edebilirler.

Kişilerin kendilerine dair kayıtlara ulaşma hakkı mutlaktır ve sebep gösterilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır.

---

[284] Administrative Conference of the United States, s.863.
[285] 5 U.S.C. §552a(a)(4)
[286] Administrative Conference of the United States, s.864.

D. Kayıtların Açıklanması Yasağı

Kanun kişiler hakkında tutulan kayıtların kişinin rızası dışında açıklanmasını yasaklamaktadır. Açıklama yasağı tüm idarelere ve tüm kişilere uygulanır ve her türlü iletişim yolunu (yazılı, sözlü, elektronik veya mekanik) kapsar. Açıklama yasağının bazı istisnaları bulunmaktadır. Bunların başında FOIA kapsamındaki talepler gelmektedir. İdarenin işlem ve kararlara temel oluşturmak için kayıtları kendi içinde kullanması veya rutin kullanımlar da açıklanma yasağı kapsamına girmez. Sayım Bürosu (Census Bureau) tarafından kayıtların kullanılması ve kayıtların tekil olarak tanınmasının mümkün olmadığı istatistiki araştırmalar da istisnalar arasında düzenlenmiş bulunmaktadır. Ulusal Arşiv depolaması, mahkemelerin kullanımı, bir kişinin sağlığı ya da güvenliğinin mecbur kıldığı kullanımlar, Kongre'nin bilgi talepleri diğer istisnaları oluşturmaktadır.

V. KATILIM HAKKI

A. Genel Olarak

ABD hukukunda idari işlemin yapılması sürecinde ilgiliye haber verilmesi ve ilgilinin dinlenilmesine dair emredici ve oldukça kapsamlı düzenlemeler mevcuttur. İlgili kişiye işlem yapılmadan önce haber verilmesi, isteği halinde ilgilinin dinlenilmesi ve işlem sonuçlandıktan sonra işlemin yapılış sürecine katılmış olsun veya olmasın ilgilinin bilgilendirilmesi konusundaki emredici hükümler etkin katılımın ciddi anlamda hayata geçirilmesini sağlamaktadır. Bu hükümlerin istisnaları da oldukça dar düzenlenmiş olup makul ve yerinde görünmektedir.[287]

Yukarıda açıklandığı üzere APA kapsamında idari faaliyet işlem yapma ve karar alma olarak iki kategoriye ayrılmış bulunmaktadır. Burada işlem yapma açısından katılım hakkı incelenecektir. Kavramın tanımı APA §551'de yer almaktadır. APA §553 ise işlem yapma sürecinde çoğu katılım hakkı ile bağlantılı olmak üzere idarenin yükümlülükleri düzenlenmektedir.

[287] Administrative Conference of the United States, s.4.

B. İstisnalar

İşlem yapma sürecinde idarenin katılım hakkına dair yükümlülüklerinin istisnası kanunda iki bent halinde düzenlenmiş bulunmaktadır. İlk bentte düzenlene istisnalar askeri veya dış ilişkilere dair fonksiyonları yürüten idarelerdir. İkinci bentte öncelikle idarenin iç düzen işlemleri istisna tutulmuştur. Bendin devamında kamu mallarına, borçlarına, tahsis, imtiyaz ve sözleşmelerine dair işlemler yer almaktadır. Bu istisnaların "dar yorumlanması ve gönülsüzce uygulanması gerektiği", uygulanmalarının zorunlu olmayıp idareleri katılım mekanizmalarını işletmekten kaçınmaya sevk etmemesi gerektiği vurgulanmaktadır.[288]

C. İdarelerin Yükümlülükleri

İşlem yapma sürecinde öncelikle ilgililere bizzat tebligat yapılan haller dışında yapılması planlanan işlemin Resmi Gazete'de yayımlanması yükümlülüğü bulunmaktadır.[289] İlanın işlem yapma faaliyetinin yerini, tarihini, konusunu, işlemi yapmayı planlayan makamı ve işlemin özünü içermesi gerekmektedir. Düzenlemeden istisnasız tüm idari işlemlerin önceden Resmi Gazete'de yayımlanacağı anlaşılmamalıdır. APA §553(b)(3) bendinde düzenlendiği üzere genel politika belirleyici veya yorumlayıcı işlemlerin, idari teşkilata veya uygulamaya yönelik işlemlerin ilan yükümlülüğü olmadan yapılması mümkündür. Yine idarenin "geçerli bir gerekçeyle" ilanın ve ardından öngörülen usullerin "elverişsiz, gereksiz veya kamu menfaatiyle çelişir nitelikte" olduğunu karar altına alması mümkündür. İdarenin tamamlanmış işlemleri de yürürlüğe girmeden en az otuz gün önce ilgilisine bildirme yükümlülüğü bulunmaktadır.[290]

[288] Administrative Conference of the United States, s.4.
[289] 5 U.S.C. §553(b)
[290] 5 U.S.C. §553(d)

SONUÇ

Günümüzde artan biçimde çağdaş, demokratik ve hukuka saygılı devlet anlayışı gelişmektedir. Hukuk devletinin tüm unsurlarını ve yönlerini içeren bir tanımını yapmak oldukça zor ise de; genel anlamda hukuk devleti faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı ve saygılı, sunduğu kamu hizmetinden yararlananlara geniş hukuki güvenceler sunan devlet olarak tanımlanabilir. Hukuk devleti ilkesinin gerçek anlamda var olabilmesi birbiri ile bağlantılı birçok ilke ve müessese ile mümkündür. Hukuk devletinin ve demokrasinin önemli bir ayağı da devlet gücünün hukuk kuralları ile sınırlanması ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasıdır. Devlet gücünün sınırlanmasının ve temel hak ve özgürlüklerin korunmasının birincil yolu anayasal güvencelerdir. Fakat anayasalarda hukuk devleti ilkesinin bulunması ve temel hak ve özgürlüklerin anayasa ile güvence altına alınmış olması tek başına gerçek hukuki güvence sağlayamamaktadır. Ekonomik ve siyasi ilişkilerin bu denli gelişip çeşitlendiği, kamu hizmetlerinin ve idari faaliyetin her geçen gün bu gelişmeye göre şekillendiği bir çağda anayasal güvencelerin tek başına bireyleri devlet karşısında ve bilhassa yürütme erki karşısında koruması mümkün görünmemektedir.

Hukuk devleti ilkesinin önemli bir unsuru olan kuvvetler ayrılığı ilkesine göre devlet yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ayrı erkten oluşmaktadır. Bu erklerin yerine getirdiği farklı işlevler ve faaliyetler mevcuttur. Demokratik hukuk devleti ancak bu erklerin çağdaş hukuki yaklaşımlarda irdelenen en ileri kuram, kavram ve kurallar kapsamında geliştirilmesi sayesinde hayata geçebilecektir. Yasama organının faaliyetine dair kurallar anayasalar ve parlamento içtüzüklerinde düzenlenmektedir. Yargı organlarının faaliyeti ise kanuni düzenlemelerde yer alan ayrıntılı ve katı muhakeme kuralları ile şekillenir. Yürütme erkinin ve onun bir parçası olan idarenin ise faaliyetlerinde uymakla yükümlü olduğu çerçeve kurallar her ülkede düzenlenmiş değildir. Devletin; faaliyet alanı, personel sayısı, idare ettiği maddi güç bakımlarından hacimce en büyük erki olan yürütme aynı zamanda yürüttüğü faaliyetin çokluğu, çeşitliliği ve hayatın her alanına yayılmışlığı bakımından belki de bireylerin hak, özgürlük ve menfaatlerini ihlal etmesi en muhtemel erki konumundadır. İdari faaliyetin genel ve bireyi koruyucu bir kanuni

çerçeveye bağlı olmaması büyük riskleri beraberinde getirmektedir.

Açıklanan nedenlerle 19. yüzyıl sonlarından itibaren idari faaliyette uyulması gereken ilke ve kuralların tamamını ifade eden idari usul kavramı gelişmeye başlamıştır. İdarelerin işlem ve kararlarında uyması gereken çerçevenin yargısal usullere paralele şekilde ve kanuni seviyede düzenlenmesi "genel idari usul yaklaşımı" olarak kavramsallaştırılmıştır. İdari faaliyet türlerini düzenleyen tekil kanunlarda yalnızca o idari faaliyetin doğasına uygun kuralların dağınık halde bulunması kişilerin hak, özgürlük ve menfaatlerinin korunması açısından yeterli olmamaktadır.

Genel idari usul yaklaşımı ile ilk kez İspanya'da idari usul kanunu yapılmıştır. Geçen yüzyılda birçok modern hukuk sisteminde genel idari usul tartışılmış, günümüz itibari ile dünya ülkelerinin önemli kısmı kanun seviyesinde genel idari usul düzenlemesine, yani genel idari usul kanununa sahiptir.

Ülkemizde genel idari usul konusu ancak 20. yüzyılın ikinci yarısında ve öncelikle akademik çalışmalarda ele alınmıştır. Kamu yönetiminin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi bilhassa 60'lı yıllardan sonra ciddi şekilde devlet gündemine girmiş bulunmaktadır. Fakat bu yöndeki çalışmaların genel idari usul yaklaşımı çizgidine girmesi ancak 90'lı yıllarda mümkün olmuştur. Genel idari usul kanunu yapılmasına ise birkaç kez niyetlenilse de hazırlanan taslak, ön tasarı ve tasarılar yasalaşmak şöyle dursun TBMM gündemine girme şansı dahi bulamamıştır.

Bu taslakların en sonuncusu 2008 yılında yapılmış olup idari usul ilkelerinin önemli bir bölümünü içermektedir. İnsan haklarına saygılı devlet, açıklık ilkesi, katılım hakkı, kamuoyunun bilgilendirilmesi ve iyi idarenin gerçekleştirilmesi hususları taslakta yer almaktadır. Taslaktaki hükümler oldukça genel nitelikli ve zaman zaman müphem olsa da bu haliyle kabulü dahi Türk idari usul hukuku açısından önemli bir ilerleme olacaktır.

Genel idari usul kanunu bünyesinde olmasa da ülkemizde idari usulün bazı ilkeleri çeşitli düzenlemelerde yer bulmaktadır. İdari usul literatüründe oldukça önem atfedilen bilgi edinme hakkı anayasal ve yasal düzeyde düzenlenmiştir ve uygulamada da işler konumdadır. Bilgi Edinme Hakkı Kanununda düzenlenen hakkın ülkemizdeki etkinlik düzeyi diğer modern hukuk sistemlerinden geride değildir.

Amerika Birleşik Devletleri genel anlamda demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün ileri bir seviyede bulunduğu modern bir hukuk sistemi olarak değerlendirilmektedir. Anglo-Sakson hukuk sistemine dahil olan ve kazuistik düzenlemeler yerine içtihat hukukunun ön planda olduğu ülkede adli rejim bulunmaktadır. Müstakil bir idari yargı sisteminin olmadığı bu rejimde idare hukukunun da kıta Avrupası hukuk sistemlerine nazaran görece yavaş ve az geliştiği görülmektedir. Buna rağmen genel idari usul kanunu ülkede 1946 yılında, diğer modern ülkelerdeki gelişimle beraber değerlendirildiğinde görece erken bir tarihte yürürlüğe konabilmiştir.

Amerikan İdari Usul Kanunu 1966, 1974 ve 1976 yıllarında üç büyük değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler esasen kanuna büyük çaplı eklemelerdir. Sırasıyla Bilgi Özgürlüğü Kanunu, Özel Hayatın Gizliliği Kanunu ve Günışığında Yönetim Kanunu olarak adlandırılan bu kanunlar Amerikan İdari Usul Kanununun kısımlarını oluşturmaktadır. Böylece ana hatlarıyla Amerikan İdari Usul Kanunu 1970'li yıllarda bugünkü halini almıştır denebilir.

Bilgi edinme hakkı açısından kural her bilginin herkes tarafından her idareden istenebileceği yönünde olsa da hakkın istisnalarının oldukça geniş düzenlendiği görülmektedir. 25 yıllık sürenin geçmesiyle normalde gizli tutulabilen bazı belgelerin de açıklanmak zorunda oluşu dikkat çeken bir düzenlemedir. Amerikan hukukunda bilgi edinme hakkının, veya ülkede yerleşmiş terminoloji ile bilgi özgürlüğünün, belli başlı diğer usul müesseselerine göre daha az gelişmiş olduğu söylenebilir. Şairane ismi ile dikkat çeken ve istisnalar hariç idarenin tüm toplantılarının halka açık olmasını ifade eden günışığında yönetim düzenlemeleri belki de Amerikan idari usul hukukunun en öne çıkan ve benzeri az görülen yönüdür. İdari işlemin yapılışında katılım haklarının da, hemen tüm idari işlemlerin hem yapılış sürecinde hem de sonucunda ilgililere haber verilmesi zorunluluğu göz önüne alındığında oldukça etkin ve gelişkin olduğu gönül rahatlığı ile söylenebilir.

Kanun başkaca küçük çaplı değişiklikler de geçirmiştir. Teknolojinin gelişimi ve internet kullanımının yaygınlaşmasına paralel olarak idarelerin bilgi ve belgeleri yayımlama yükümlülüklerine dair tüm hükümlere elektronik ortamda yayımlama zorunluluğu da eklenmiştir.

Amerikan İdari Usul Kanunu'nda ve ülkenin başkaca federal mevzuatında

düzenlenmiş bulunan idari usul ilkeleri henüz genel idari usul kanunu bulunmayan ülkemizdeki çalışma ve araştırmalar açısından büyük değer taşımaktadır. Ülkenin içtihat hukuku temelli hukuk sistemine rağmen idari usul düzenlemeleri oldukça ayrıntılıdır. İlkeler büyük oranda vatandaş lehine, idarenin yükümlülüklerini, bireylere sunulan koruma ve güvenceleri geniş düzenlemiş bulunmaktadır. Toplamda Amerikan İdari Usul Kanunu demokrasi ve iyi idare anlayışlarına uygun, hukuk devleti (ya da ABD literatüründe daha yerleşik bir kavram olarak hukukun üstünlüğü) ilkelerine paralel bir genel idari usul kanunu olarak değerlendirilmektedir.

Her ne kadar ülkemiz Kıta Avrupası hukuk sistemine dahil olsa da, incelenen Amerikan İdari Usul Kanunu bakımından, ülkemiz hukuk sistemine adapte edilmesi imkansız veya zor düzenlemeler gözlemlenmemiştir. ABD genel olarak içtihat hukukunu temel alan bir hukuk sistemine dahil olsa da idari usul düzenlemeleri oldukça ayrıntılıdır.

Türk hukuk sisteminde genel idari usul kanununun yürürlüğe konması önemli faydalar sağlayacaktır. İdari faaliyette belirliliğin, hukuki güvencenin ve açıklığın yolu idari usul ilkelerinden ve bilhassa bu ilkelerin bir genel idari usul kanununda düzenlenmesinden geçmektedir. Bunun yanında genel idari usul yaklaşımı, usullerin belirliliğinin doğal sonucu olarak kamu yönetiminde etkililiği ve verimliliği de artıracaktır. İlerleyen yıllarda ülkemizde tekrar gündeme gelmesini umduğumuz genel idari usul kanunu çalışmalarında Amerikan İdari Usul Kanunu on yıllardır idari usulle amaçlanan işlevleri yerine getiren bir kanun olarak büyük değer taşımaktadır.

KAYNAKÇA

Administrative Conference of the United States, **Federal Administrative Sourcebook Statutes and Related Materials,** 2. Baskı, Office of the Chairman, 1992.

Akıllıoğlu, Tekin, "Bireyin Yönetsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:14, Sayı:3, 1982 (Bireyin Korunması), ss.37-56.

Akıllıoğlu, Tekin, "İdari Usul ve Kişisel Verilerin Korunması", http://www.idare.gen.tr/akillioglu-idariusul.htm (22.02.2018) (Kişisel Veriler).

Akıllıoğlu, Tekin, **İnsan Hakları I,** Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Yayınları, Ankara, 1995 (İnsan Hakları).

Akıllıoğlu, Tekin, **Yönetim Önünde Savunma Hakları,** Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1983 (Savunma Hakları).

Akıllıoğlu, Tekin, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik Ve Bilgi Alma Hakkı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,** Cilt: 46, Sayı:1-2, 1991 (Açıklık), ss. 1-12.

Akıllıoğlu, Tekin, "Yönetsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:15, Sayı:2, 1982 (Gerekçe), ss. 7-19.

Akyılmaz, Bahtiyar, "Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa M.40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi", **Prof. Dr. Yıldızhan Yayla'ya Armağan,** Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004 (Başvuru Yolları), ss.83-90.

Akyılmaz, Bahtiyar, "İdari İşlemlerde Gerekçe Yükümlülüğü", **Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük'e Armağan,** Turhan Kitabevi, Ankara, 2005 (Gerekçe), ss. 15-34.

Akyılmaz, Bahtiyar, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü,** Yetkin Yayınları, Ankara, 2000 (İşlem).

Akyılmaz, Bahtiyar, "Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu,** Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998 (İspanya) , ss. 35-55.

Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer, Cemil Kaya. **Türk İdare Hukuku,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017.

Alan, Nuri, "İdari Yargı ve İdari Usul Arasındaki İlişkiler", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, (İdarenin Demokratikleştirilmesi Süreci Olarak Saydamlık – 10. Yıl Kuruluş Armağanı), İstanbul, 2008 (İlişkiler) , ss.31-43.

Alan Nuri, "İdari Usul ve İdari Yargı", **Danıştay Dergisi,** Sayı:102, 2000 (Usul ve Yargı) , ss.3-28,

Amerikan Barolar Birliği (American Bar Association), "Report of the Special Committee on Administrative Law", **American Bar Association Annual Report,** 1938.

Anthony, Robert A., "Interpretive Rules, Policy Statements, Guidances, Manuals and the Like – Should Federal Agencies Use Them to Bind the Public?", **Duke Law Review,** Cilt:41, Sayı:6, 1992, ss.1311-1384.

Aras, Zeliha, Emre Baturay Altınok, "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları", **Ankara Barosu Dergisi,** Cilt:67, Sayı:1, 2009, ss.107-112.

Asher, Kyle M., "Revisiting Judicial Review of Interpretive Rules: A Call to Paralyze *Auer* Deference in the Face of *Perez v. Mortgage Bankers Association"*, **University of Dayton Law Review,** Cilt:41, Sayı:1, 2016, ss.1-32.

Azrak, Ali Ülkü, "İdari Usul ve Yasalaştırılması", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi İkinci Kitap Kamu Yönetimi,** Ankara, 1990 (Yasalaştırma), ss. 821-834.

Azrak, Ali Ülkü, "İdari Usulün İdarede Demokratikleşmeye Katkısı ve Saydamlığa Katkısı", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, (İdarenin Demokratikleştirilmesi Süreci Olarak Saydamlık – 10 Yıl Kuruluş Armağanı), İstanbul, 2008 (Saydamlık), ss.87-91.

Azrak, Ali Ülkü, **İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi,** (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1964 (Tez).

Azrak, Ali Ülkü, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası,** Cilt:33, Sayı:1-2, İstanbul, 1967 (Kodifikasyon), ss. 66-82.

Badura, Peter, "Das Verwaltungsverfahren", **Allgemeines Verwaltungsrecht,** (Ed. Hans-Uwe Erichsen ve Wolfgang Martens), Walter de Gruyter, 1975, ss.233-299

Baird, Benita S., "The Government in the Sunshine Act: An Overview", **Duke Law Journal**, Cilt:1977, No:2, Sekizinci Yıllık İdare Hukuku Sayısı, 1977, ss.565-592

Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş,** Ankara, 1970.

Başbakanlık, **Türk Hukuk Lügatı**, Başbakanlık Basımevi, 3. Baskı, 1991.

Bilgen, Pertev, **1961 Anayasasına Göre Sıkıyönetim,** İstanbul, 1976.

Bilgin, Hüseyin, "İdari İşlemin Şekil Unsuru", **Adalet Dergisi,** Sayı:31, 2008 (Şekil), ss.194-224.

Bilgin, Hüseyin, "İdari Usul Yasasının Gerekliliği Üzerine Bir İnceleme", **Türk İdare Dergisi,** Sayı: 460, 2008 (Gereklilik) , ss.209-224.

Bundeskanzleramt, "Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991", https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005768, (10.02.2018).

Cassese, Sabino, "Global Standards for National Administrative Procedure", **Law and Contemporary Problems,** Cilt:68, Sayı:3/4, 2005, ss. 109-126.

Clagett, Brice McAdoo, "Adjudication: Rule Making: Some Recent Developments in Federal Administrative Law", **Duke Law Journal,** Sayı:1, 1971, ss. 51-88.

Çebi Buğdaycı, Melike Özge, "İdari Usul ve Dinlenilme Hakkı", **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi,** Sayı:1, 2016, ss. 25-46.

Davis, Kenneth C., Walter Gellhorn, "Present at the Creation: Regulatory Reform Before 1946", **Administrative Law Review,** Cilt:38, Sayı:4, 1986, ss.511-533.

Department of Justice, "2013 Exemption 3 Statutes" https://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/2013-exemption3-statutes.pdf, (15.03.2018)

Department of Justice, "Introduction", https://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/introduction.pdf, (14.03.2018)

Department of Justice, "Statutes found to qualify under exemption 3 of the FOIA", https://www.justice.gov/oip/blog/foia-post-2009-statutes-found-qualify-under-exemption-3-foia, (14.03.2018)

Duran, Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları,** İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982 (İdare).

Duran, Lütfi, **"**İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu,** Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998 (Sempozyum), ss.26-34.

Duran, Lütfi, **"**İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:31, Sayı:2, Ankara, 1998 (İlkeler), ss.3-13.

Dursun, Hasan, "İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım (I)", **Türk İdare Dergisi,** Sayı:454, 2007 (I), ss. 99-128.

Dursun, Hasan, "İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım (II)", **Türk İdare Dergisi,** Sayı:456, 2007 (II), ss. 219-244.

Dursun, Hasan, "İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım (III)", **Türk İdare Dergisi,** Sayı:457, 2007 (III) , ss. 149-174.

Eckart, Julia P., "The Freedom of Informatıon Act – The Historıcal And Current Status of Walking the Tight Rope Between Public Access to Government Records and Protecting National Security Interests", **Seton Hall Legislative Journal,** Cilt:41, Sayı:2, 2016, ss.242-282.

Ergun, Turgay, "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:24, Sayı:4, 1991, ss.11-23.

Eken, Musa, **Yönetimde Şeffaflık,** Sakarya Kitabevi, Sakarya, 2005.

Elias, Roni A., "The Legislative History of the Administrative Procedure Act", **Fordham Environmental Law Review,** Cilt:27, Sayı:2, 2016, ss. 207-224.

Evren, Çınar Can, "İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi,** Cilt: 23, Sayı: 91, Kasım 2010, ss. 110-145.

Fenster, Mark, "The Informational Ombudsman: Fixing Open Government by Institutional Design" **International Journal of Open Governments**, 2015, https://ssrn.com/abstract=3022914, (02.05.2018)

Folk, Thomas R., "The Administrative Procedure Act and the Military Departments", **Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary,** Cilt:6, Sayı:2, 1986, ss. 109-143.

Forsthoff, Ernst, **Lehrbuch des Verwaltungsrechts – Allgemeiner Teil,** 2. Baskı, Münih,1951.

Fraser, Thomas J., "Interpretıve Rules: can the Amount of Deference Accorded Them Offer Insıght into the Procedural Inquıry?", **Boston University Law Review,** Cilt:90, Sayı:3, 2010, ss.1303-1329.

Fuchs, Ralph P., "Attorney General's Manual on the Administrative Procedure Act, Prepared by the United States Department of Justice; The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative Agencies, Vol. VII of the New York University School of Law Institute Proceedings Boow Review", **Indıaiana Law Journal,** Cilt:23, Sayı:3, 1948, ss.362-374.

Gellhorn, Walter, "The Administrative Procedure Act: The Beginnings", **Virginia Law Review,** Cilt:72, Sayı:2, The Administrative Procedure Act: A Fortieth Anniversary Symposium, 1986, ss. 219-233.

Gemalmaz, Mehmet Semih, Osman Doğru, "Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi,** Cilt:9, Sayı 1-3, 1988, ss.127-146.

Ginnane, Robert W., "Rule Making, Adjudication and Exemptions Under the Administrative Procedure Act", **University of Pennsylvania Law Review,** Cilt:95, Sayı:5, 1947, ss.621-642.

Giritli, İsmet, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, Kahraman Berk, **İdare Hukuku,** Altıncı Basımdan Yedinci Tıpkı Basım, Der Yayınları, İstanbul, 2015.

Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri,** 21. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2017.

Gözübüyük, Şeref, Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt 2 İdari Yargılama Hukuku,** 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017.

Günday, Metin, **İdare Hukuku,** 11. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017.

Güran, Sait, "Yönetimde Açıklık", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi,** Cilt:3 Sayı: 1-3, 1982, ss.101-112.

Hill, Hermann, **Das Fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht,** Heidelberg, 1986.

Jhering, Rudolf von, **Geist des Römischen Rechts**, 1858.

Juris GmbH Juristisches Informationssystem für die BRD [DE], "VwVfG – nichtamtliches Inhaltzverzeichnis", https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/ , (22.11.2017).

Justia U.S. Supreme Court Center, "Bowen v. Georgetown Univ. Hosp., 488 U.S. 204 (1988)**",** https://supreme.justia.com/cases/federal/us/488/204/, (06.04.2018).

Justia U.S. Supreme Court Center, "West Coast Hotel Co. v. Parrish, 300 U.S. 379 (1937)", https://supreme.justia.com/cases/federal/us/300/379/case.html, (19.02.2018).

Kaboğlu, İbrahim Ö., **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar),** 12. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2017.

Kaboğlu, İbrahim Ö., "Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Jürisprüdansı ve İdari Kararların Gerekçeli Olma Zorunluluğu", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi – 1. Kitap,** Ankara, 1990 (Gerekçe), ss.303-328

Kaboğlu, İbrahim Ö., **Özgürlükler Hukuku 1 İnsan Hakları Genel Kuramına Giriş,** 7. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2013.

Kalen, Sam, "The Death of Administrative Common Law or the Rise of Administrative Procedure Act", **Rutgers University Law Review,** Cilt:68, Sayı:2, 2016, ss. 605-636.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, 1991.

Kanlıgöz, Cihan, "Katılımcı Demokrasi ya da "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu Üzerine", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt:45, Sayı:1-4, 1996, ss. 167-183.

Karahanoğulları, Onur, "Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec(2007)7 Sayılı Tavsiye Kararı", **Danıştay Dergisi,** Sayı:116, 2007 (İyi İdare) , ss.1-10.

Karahanoğulları, Onur, "İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt:45, Sayı:1-4, 1996 (Takdir Yetkisi) , ss.323-337.

Kazancı İçtihat Bilgi Bankası, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm

Kazancı, Metin, **Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler,** Ankara, 1978.

Kıratlı, Metin, "İsviçre'de İdari Usul Kodifikasyonu", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:6, Sayı:2, 1973, ss.47-60.

Kuntbay, İhsan, "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:11, Sayı:4, 1978, ss.3-11.

Kurt, Hayrettin, "İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt:18, Sayı:1, ss. 131-177.

Kuru, Baki, Ramazan Aslan, Ejder Yılmaz, **Medeni Usul Hukuku,** 25. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2014.

Kuyumcu, Volkan, **Türkiye'de İdari Usul Çalışmaları ve Sorunlar,** Başbakanlık Yayınevi, Ankara, 2010.

LeFevre, Peter G., "The United States Code: Its Accuracy, Accessibility, and Currency", **Administrative & Regulatory Law News,** Cilt:38, Sayı:2, 2013, ss. 10-12

Lynch, Michael J., "The U.S. Code, the Statutes at Large, and Some Peculiarities of Codification", **Legal Reference Services Quarterly**, Cilt:16, Sayı:1, 1997, ss. 69-84

Maurer, Hartmut, **Allgemeines Verwaltungsrecht,** 7. Baskı, Münih, 1990

McNollgast, "The Political Origins of the Administrative Procedure Act", **Journal of Law, Economics and Organization,** Cilt:15, Sayı:1, JLEO Bureaucracy Conference, 1999, ss. 180-217.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Yayınları, Ankara, 1966.

Meuweuse, Anne, Yimre Schuurmans, Wim Woermans, "Towards a European Administrative Procedure Act", **Review of European Administrative Law,** Cilt:2, Sayı:2-3, 2009, ss. 3-35.

National Archives, "About OGIS", https://www.archives.gov/ogis/about-ogis, (04.05.2018)

Newman, Frank C., "What Agencies are Exempt from Administrative Procedure Act", **Notre Dame Law Review,** Cilt:36, Sayı:3, 1961, ss. 320-324.

Noue, George R. La, "Two Cheers fort he Freedom of Information Act", **Academic Questions**, Cilt:29, Sayı:1, ss.10-14.

Odyakmaz, Zehra, "Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt:1, Sayı:2, (Prof. Dr. Naci Kınacıoğlu'na Armağan), 1997 (Şeffaflaşma).

Odyakmaz, Zehra, “İdari Usulden Beklediklerimiz”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu,** Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998 (İdari Usul), ss.2-6.

Office of the Law Revision Counsel, “About the United States Code and Thıs Website”, http://uscode.house.gov/about_code.xhtml, (28.04.2018)

Office of the Law Revision Counsel, “Detailed Guide to the United States Code Content And Features”
http://uscode.house.gov/detailed_guide.xhtml (05.05.2018)

Office of the Law Revision Counsel, “THE UNITED STATES CODE— WHAT IT IS … WHAT IT ISN'T … AND WHAT IT COULD BE”,
http://uscode.house.gov/about/WhatTheCodeIs.pdf (04.05.2018)

Oğurlu, Yücel, “İdari Usul Kanunu Neden ve Acil ve Zorunludur”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt:9, Sayı:1-2, 2005, ss. 73-88.

Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** Cilt:1, İstanbul, 1966.

Öncü, Ali Servet, Erkan Cevizliler, “Avrupa Bütünleşmesi için Önemli Bir Adim: "Avrupa Konseyi" ve Türkiye'nin Konseye Üyeliği Meselesi”, **Gazi Akademik Bakış,** Cilt:7, Sayı:13, 2013, ss.15-44.

Özay, İl Han, “Demokratik Yönetim ve Yönetimde Demokrasi”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu,** Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998 (Demokrasi), ss. 275-279.
Özay, İl Han, **Günışığında Yönetim,** On İki Levha Yayınları, Ankara, 1996 (Günışığı).

Özay, İl Han, "İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Üzerine Düşünceler", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, (İdarenin Demokratikleştirilmesi Süreci Olarak Saydamlık – 10 Yıl Kuruluş Armağanı), İstanbul, 2008 (İdari Usul), ss. 135-138.

Özbey, Bilgin, **İdare Hukuku İlkeleri Işığında İdari Usul,** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 2006.

Özer, M. Akif, "İdari Usulün Getirecekleri Üzerine... (Örnek Olay İncelemesinde Gökova Kararı)", **Ankara Barosu Dergisi,** Sayı:2001/1, ss. 191-207.

Özkan, Gürsel, "İdari Rejim Olarak Örnek Aldığımız Fransa'da, İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Düzenlemeler", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt:2, Sayı:1-2, (Prof. Dr. İhsan Tarakçıoğlu'na Armağan), 1998 (Fransa), ss.281-290.

Özkan, Gürsel, "İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel idari Usul İlkeleri", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu,** Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998 (İlkeler), ss. 55-79.

Özkan, Gürsel, **İdari Usulün Düzenlenmesi İhtiyacı ve Genel İdari Usul İlkeleri,** (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 1998 (Tez).

Özlem, Doğan, "Hukuk Devletini Sosyal Devlet İçinde Düşünmek", **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Sayı:4/13, 2000.

Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku,** 15. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2014.

Özyörük, Mukbil, **İdare Hukuku Ders Notları,** Ankara, 1977.

Pekcanıtez, Hakan, Oğuz Atalay, Muhammet Özekes, **Medeni Usul Hukuku,** Yetkin Yayınları, 13. Bası, Ankara, 2012.

Pitschas, Reiner, **Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren: Strukturprobleme, Funktionsbedingungen und Entwicklungsperspektiven eines konsensualen Verwaltungsrechts,** Münih, 1990.

Pozen, David E., "Freedom of Information Beyond the Freedom of Information Act", **University of Pennsylvania Law Review,** Cilt: 165 Sayı. 5, ss.1097-1158.

Püsküllüoğlu, Ali, **Arkadaş Türkçe Sözlük,** Arkadaş Yayınevi, 8. Baskı, Ankara, 2004.

Resmi Gazete, http://www.resmigazete.gov.tr/default.aspx, (10.03.2018)

Reisch, Zachary D., "The FOIA Improvement Act: Using a Requested Record's Age to Restrict Exemption 5's Deliberative Process Privilege", **Boston University Law Review,** Cilt:97, Sayı:5, 2017, ss.1893-1931

Rubin, Edward, "It's Time to Make the Administrative Procedure Act Administrative", **Cornell Law Review,** Cilt:89, Sayı:1, 2003, ss.94-190.

Sancakdar, Oğuz, Eser Us, Mine Kasapoğlu Turhan, Lale Burcu Önüt, Serkan Seyhan, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı,** 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017.

Sancar, Mithat, **Devlet Aklı Kıskacında Hukuk Devleti,** İletişim Yayınları, İstanbul, 2004.

Sezginer, Murat, "Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu,** Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, ss.201-227.

Scholz, Rupert, "Zweiter Beratungsgegenstand: Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit", **Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer,** Sayı:34, 1976.

Schwarze, Jürgen, **European Administrative Law,** Londra, 1992.

Seçkin, Sinan, Gül Üstün, "İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi,** Cilt:21, Sayı:2, 2015, ss. 509-533.

Sevinç, Hüseyin, "Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi(MEHTAP)", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi,** ilt:7, Sayı:35, ss.730-747

Shapiro, Martin "A Golden Anniversary? Administrative Procedures Act of 1946, A", **Regulation,** Sayı:3, 1996, ss. 40-48.

Shepherd, George B., "Fierce Compromise: The Administrative Procedure Act Emerges from New Deal Politics", **Northwestern University Law Review,** Cilt:9, Sayı:4, 1996, ss. 1558 – 1683.

Stern, Klaus, **Verwaltungsprozessuale Probleme in der Öffentlich-rechtlichen Arbeit,** 6. Baskı, Münih, 1987.

Şengül, Ramazan, "Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi Karşısında Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:47, Sayı:3, 2014, ss. 91-110.

Tan, Turgut, **İdare Hukuku,** 6. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017.

Tarhanlı, İştar, "Amerikan İdari Usul Kanunu", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi,** Cilt:6, Sayı:1-3, 1985, ss. 225-264.

T.C. Dışişleri Bakanlığı, "Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye Arasında Ortaklık İlişkisi Kurulmasına Dair Anlaşmaya Katma Protokol", http://www.mfa.gov.tr/avrupa-ekonomik-toplulugu-ile-turkiye-arasinda-ortaklik-iliskisi-kurulmasina-dair-anlasmaya-katma-protokol---23-kasim-1970.tr.mfa, (02.08.2017).

T.C. Dışişleri Bakanlığı, "Türkiye ve Avrupa Birliği", http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ve-avrupa-birligi.tr.mfa, (01.08.2017)

Tezcan, Durmuş, Mustafa Ruhan Erdem, Oğuz Sancakdar, Rifat Murat Önok, **İnsan Hakları El Kitabı,** 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011.

Teziç, Erdoğan, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar),** 13. Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2009.

Türk Dil Kurumu, **Güncel Türkçe Sözlük,** "usul", http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5af061be8fa820.44917838, (18.12.2016).

Türkiye Barolar Birliği, **Bilgi Edinme Hakkı,** Türkiye Barolar Birliği Yayınları**,** Ankara, 2004.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, "Avrupa Konseyi", https://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/akpm/genel_bilgi.htm, (02.04.2018).

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, "2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının kapsadığı ilkeler, öncelikler ve koşullara dair bir Konsey Kararı", https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, (06.01.2018)

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, "Avrupa Birliği'nin Tarihçesi", https://www.ab.gov.tr/_105.html, (02.05.2018)

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, "İlerleme Raporları", https://www.ab.gov.tr/46224.html, (08.01.2018)

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, "Katılım Ortaklığı Belgeleri", https://www.ab.gov.tr/katilim-ortakligi-belgeleri_46226.html, (04.01.2018)

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, "Türkiye – AB İlişkilerinin Tarihçesi", https://www.ab.gov.tr/111.html, (02.01.2018)

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, "Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2001 tarihli Konsey Kararı" https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, (06.01.2018)

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, "Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 tarihli Konsey Kararı, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, (06.01.2018)

United States Department of Justice, **Attorney General's Manual on the Administrative Procedure,** 1947.

US Government Publishing Office, "Browse USCODE", https://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionUScode.action?collectionCode=USCODE, (19.03.2017)

Verkuil, Paul R., "The Emerging Concept of Administrative Procedure", **Columbia Law Review,** Cilt:78, Sayı:2, 1978, ss. 258-329.

Vikipedi, "1929 Dünya Ekonomik Bunalımı", https://tr.wikipedia.org/wiki/1929_D%C3%BCnya_Ekonomik_Bunal%C4%B1m%C4%B1, (07.11.2017).

Vikipedi, "Avrupa Birliği", https://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Birli%C4%9Fi, (12.01.2018)

Vikipedi, "Avrupa Konseyi", https://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Konseyi, (11.08.2017)

Vikipedi, "New Deal", https://tr.wikipedia.org/wiki/New_Deal, (24.11.2017)

Wahl, Reiner, "Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag", **Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer,** Cilt:41, 1983.

Walis, John Joseph, "The Political Economy of New Deal Fiscal Federalism", **Economic Inquiry,** Cilt:29, Sayı:3, 1991, ss. 510 – 524.

Whisner, Mary, "The United States Code, Prima Facie Evidence, and Positive Law", **Law Library Journal**, Cilt:101, Sayı:4, 2009, ss.545-556

Wikipedia, "Adkins v. Children's Hospital", https://en.wikipedia.org/wiki/Adkins_v._Children%27s_Hospital, (02.03.2018).

Wikipedia, "Council of Europe", https://en.wikipedia.org/wiki/Council_of_Europe, (12.08.2017)

Wikipedia, "European Economic Community", https://en.wikipedia.org/wiki/European_Economic_Community, (03.08.2017)

Wikipedia, "European Union", https://en.wikipedia.org/wiki/European_Union, (10.4.2017)

Wikipedia, "Great Depression", https://en.wikipedia.org/wiki/Great_Depression, (08.11.2017).

Wikipedia, "Government of District of Columbia", https://en.wikipedia.org/wiki/Government_of_the_District_of_Columbia, (04.04.2018)

Wikipedia, "New Deal", https://en.wikipedia.org/wiki/New_Deal, (11.08.2017)

Wikipedia "Office of the Law Revision Counsel", https://en.wikipedia.org/wiki/Office_of_the_Law_Revision_Counsel, (04.02.2018).

Wikipedia, "Territories of the United States", https://en.wikipedia.org/wiki/Territories_of_the_United_States, (05.05.2018).

Wikipedia, "United States Code", https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Code, (12.10.2017).

Wikipedia, "West Coast Hotel Co. V. Parrish", https://en.wikipedia.org/wiki/West_Coast_Hotel_Co._v._Parrish, (03.01.2018).

Yıldırım, Ramazan, "Globalleşme Sürecinde Türk Cumhuriyetlerinde Demokrasinin Geçirdiği Aşamalar ve Ulaşması Gereken Hedef: Yönetimde Demokrasi", **Kamu Hukuku Arşivi,** Sayı:129-1, 2003, ss. 145-154.

Young, John Hardin, "Administrative Procedure Act of USA", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu,** Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, ss. 19-25.