

**AVRUPA KONSEYİ BAKANLAR KOMİTESİ'NİN
İYİ İDARE KONUSUNDA
ÜYE DEVLETLERE
CM/REC(2007)7 SAYILI TAVSİYE KARARI**

Çeviren: Doç. Dr. Onur KARAHANOGULLARI*

(Bakanlar Komitesi'nin 20 Haziran 2007 tarihli 999 bis sayılı Bakan Temsilcileri toplantısında kabul edilmiştir.)

Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi Statüsü'nün 15/b hükmüne göre,

Parlamenteler Asamblesi'nin 1615 (2003) sayılı ve Bakanlar Komitesi'ni, iyi idare temel hakkını tanımlamak, böylelikle etkili uygulanmasını sağlamak amacıyla bir temel hak olarak iyi idare hakkına ilişkin bir metin hazırlamaya ve özellikle Bakanlar Komitesi'nin *R (80) 2 sayılı Tavsiye Kararı* ile *(77) 31 sayılı Kararını* ve *Avrupa İyi İdari İşleyiş Yasası'na* (2001) dayanan kapsamlı ve bütünlüklü tek bir iyi idare yasası modeli kaleme almaya davet eden tavsiyesini dikkate alarak;

Bakanlar Komitesi'nin *İdari İşlemler Karşısında Bireylerin Korunmasına İlişkin (77) 31 sayılı Karar*'ını dikkate alarak;

* A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, İdare Hukuku Bilimdalı.

Çevirmenin Notu: Avrupa Konseyi Statüsü 5 Mayıs 1949 tarihinde kabul edilmiş, Türkiye Konseye, 8 Ağustos 1949'da katılmıştır. Konsey'e 47 ülke üyedir. Konsey, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı ile insan hakları alanında Avrupa standartlarının oluşumunu sağlamıştır. Avrupa Konseyi, hukuksal işbirliğine öncülük etmekte, Avrupa hukukunun oluşumuna katkıda bulunmaktadır. Ulusal ve uluslararası ilişkilerde hukukun üstünlüğüne saygı gösterilmesi; ulusal hukukların modernize edilmesi ve uyumlaştırılması; daha esnek ve daha basit yöntemler geliştirilerek hukuk sistemlerinin etkinliğinin artırılması; organize suçlarla, rüşvetle ve bilgisayar suçları, çevre suçları gibi yeni suç tipleri ile mücadele edilmesi; bilimsel gelişmelerin getirdiği yeni etik ve hukuki sorunlara ortak çözümler aranması Avrupa Konseyi çerçevesindeki hukuksal-idari işbirliğinin temel konularıdır. Avrupa Konseyi'nin hukuksal etkinliği, sözleşmeler ve tavsiye kararları biçiminde ortaya çıkmaktadır. *Bakanlar Komitesi tavsiye kararı (recommendation)*, Bakanlar Komitesinin, Avrupa Konseyi Statüsü'nün 15/b hükmüne dayanan, ulusal yasakoyuculara ve idarelere ölçütler getiren, üye devletlerin hükümetlerine yönelik uluslararası karardır. Bağlayıcı olmamakla birlikte, kararların uzlaşma ile alınması ve Komite'nin hükümetleri tavsiyeler doğrultusunda karar alıp almadıklarını bildirmeye davet etmesi yöntemi tavsiyelerin dikkate alınmasını sağlamaktadır. Danıştay, nadir de olsa, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tavsiyelerini, kararlarında gerekçeyi desteklemek için kullanmaktadır (örn. DİDDGK , E. 1995/769, K. 1997/525, k.t. 17.10.1997; D.10.D., E. 2000/936, K.2002/4487, k.t.20.11.2002).

Bakanlar Komitesi'nin *İdari Takdir Yetkisine İlişkin R (80) 2 sayılı Tavsiye Karar*'nı dikkate alarak;

Bakanlar Komitesi'nin *İdare Tarafından Tutulan Bilgilere Erişim Hakkına İlişkin R (81) 19 sayılı Tavsiye Karar*'nı dikkate alarak;

Bakanlar Komitesi'nin *İdarenin Sorumluluğuna İlişkin R (84) 15 sayılı Tavsiye Karar*'nı dikkate alarak;

Bakanlar Komitesi'nin *Çok Sayıda Kişiyi Etkileyen İdari Usule İlişkin R (87) 16 sayılı Tavsiye Karar*'nı dikkate alarak;

Bakanlar Komitesi'nin *İdare Tarafından Tutulan Kişisel Verilerin Üçüncü Kişilere Verilmesine İlişkin R (91) 10 sayılı Tavsiye Karar*'nı dikkate alarak;

Bakanlar Komitesi'nin *Avrupa'da Kamu Görevlilerinin Statüsüne İlişkin R (2000) 6 sayılı Tavsiye Karar*'nı dikkate alarak;

Bakanlar Komitesi'nin *Kamu Görevlileri Davranış Kodlarına İlişkin R (2000) 10 sayılı Tavsiye Karar*'nı dikkate alarak;

Bakanlar Komitesi'nin *Resmi Belgelere Erişim Hakkına İlişkin R (2002) 2 sayılı Tavsiye Karar*'nı dikkate alarak;

Bakanlar Komitesi'nin *İdare Hukukunda Mahkeme Kararlarının ve İdari İşlemlerin Uygulanmasına İlişkin R (2003) 19 sayılı Tavsiye Karar*'nı dikkate alarak;

Bakanlar Komitesi'nin *İdari İşlemlerin Yargısal Denetimine İlişkin R (2004) 20 sayılı Tavsiye Karar*'nı dikkate alarak;

Avrupa Konseyi'nin üyeleri arasında daha büyük bir birlik sağlamak hedefine sahip olduğunu gözönünde bulundurarak;

Demokratik toplumlarda idarenin temel bir rol oynadığını; idarenin pek çok alanda etkin olduğunu; bu etkinliklerinin özel kişilerin hak ve menfaatlerini etkilediğini; ulusal yasaların ve özellikle Avrupa Konseyi'ninkiler olmak üzere çeşitli uluslararası düzenlemelerin, kişilere idare karşısında belirli haklar verdiğini ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin özel kişilerin idare ile ilişkilerinde korunması amacıyla İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme'yi uyguladığını gözönünde bulundurarak;

İdarenin özel kişilere hizmet sunması gerektiğini, kurallar çıkarttığını ve talimatlar verdiğini ve idarenin harekete geçmesi gerektiğinde de bunu makul bir süre içinde yapmak zorunda olduğunu gözönünde bulundurarak;

Kötü yönetim örneklerinin, idarenin hareketsizliğinden kaynaklansın veya kaynaklanmasın karar almadaki gecikmelerin veya yasal yükümlülüklerin ihlalinin, yargısal yolları da içerebilecek uygun yöntemlerle yaptırma tabi tutulması gerektiğini gözönünde bulundurarak;

İyi idarenin, yasaların konuya uygun, tutarlı, açık, kolay anlaşılabilir ve ulaşılabilir olma nitelikleri geliştirilerek sağlanması gerektiğini gözönünde bulundurarak;

İyi idarenin, kamu hizmetlerinin toplumun temel ihtiyaçlarını karşılaması anlamına geldiğini gözönünde bulundurarak;

İyi idarenin pek çok durumda, devletin faaliyetlerinden doğrudan etkilenenlerin, özellikle zayıf ve hassas olanların hak ve çıkarları ile toplumun çıkarları arasında uygun bir denge kurulmasını gerektirdiğini gözönünde bulundurarak ve devletle ilişkilerinde bireylerin çıkarlarını korumayı hedefleyen yöntemlerin kimi durumlarda diğer kişilerin veya daha geniş kesimlerin çıkarlarını da koruyacağını kabul ederek;

İyi idarenin, iyi yönetişimin bir görünümü olduğunu; iyi yönetimin, sadece yasal düzenlemelerle ilgili olmadığını; örgütlenme ve yönetme kalitesine bağlı olduğunu; etkililik, verimlilik ve toplumun ihtiyaçlarına duyarlılık gereklerini karşılamak zorunda olduğunu; kamu mallarını ve diğer kamu çıkarlarını, takip etmeyi, gözetmeyi ve korumayı gerektirdiğini; bütçe gereklerine uymak zorunda olduğunu ve her türlü yozlaşmayı dışlaması gerektiğini gözönünde bulundurarak;

İyi idarenin, idarenin sahip olabileceği uygun insan kaynağı ile kamu görevlilerinin niteliklerine ve kamu görevlerinin hizmet içi eğitimlerine bağlı olduğunu gözönünde bulundurarak;

İdarenin görevinin gerektirdiği kamu gücü ayrıcalıkları kullandığını, bunu karşılık bu yetkilerin, aşırı ve uygunsuz biçimde kullanıldığında özel kişilerin haklarını ihlal edebileceğini gözönünde bulundurarak;

*Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı*nda (2000) olduğu gibi idareye ilişkin olarak kişilere tanınmış mevcut hakları iyi idare hakkıyla bütünleştirmenin ve bunun içeriğini belirlemenin arzu edilir olduğunu gözönünde bulundurarak;

İyi idare hakkının gereklerinin genel bir yasal düzenleme ile güçlendirilebileceğini; bu gereklerin, hukuk devletinin yasallık, eşitlik, yansızlık, orantılılık, yasal kesinlik, makul sürede harekete geçmek, katılım, mahremiyete saygı ve açıklık gibi temel ilkelerinden türediğini; bu ilkelerin, özel kişilerin hak ve çıkarlarının korunmasına yönelik yöntemlere destek olduğunu, özel kişileri bilgilendirdiğini, onların idari kararların alınmasına katılımlarını sağladığını gözönüne alarak;

Üye ülke hükümetlerine,

- Hukuk devleti ilkeleri ve demokrasi çerçevesinde iyi idareyi geliştirmeyi;
- Etkilliliği, verimliliği ve harcanan paranın karşılığını almayı sağlayan bir idari örgütlenme ve işleyişle iyi idareyi geliştirmeyi;

Bu ilkeler, üye ülkelerin,

- Hedefler saptaması ve idare ile görevlilerinin bu hedefleri gerçekleştirip gerçekleştirmediklerini düzenli olarak izlemek ve ölçmek için performans ölçütleri geliştirmelerini;

- İdari birimleri, yasal sınırlar içinde, hizmetlerinin uygun bir maliyetle verilip verilmediğini ve görevden alınmalarının veya değiştirilmelerinin gerekip gerekmediğini düzenli olarak denetlemeye zorlamalarını;
 - İdareyi en iyi sonuçları elde edebilecek en iyi araçları bulmaya zorlamalarını;
 - İdare ve görevlilerinin faaliyetleri üzerinde uygun bir iç ve dış denetim sağlamalarını gerektirir.
- Bu tavsiye kararına ekli olan model yasadaki ilkeleri uygun biçimde benimseyerek üye ülkelerin idarecileri tarafından etkili biçimde uygulanmasını sağlayarak ve bölgesel ve yerel yönetimlerin aynı ilkeleri benimsemesi için devletin anayasal ve yasal yapısı içinde ne yapılabilirse hayata geçirerek herkesin yararına olarak iyi idare hakkını geliştirmeyi tavsiye eder.

İYİ İDARE YASASI

Madde 1 – Kapsam

1. Bu yasa, iyi idarenin sağlanabilmesi için, özel kişilerle ilişkilerinde idarece uyulacak ilke ve kuralları koymaktadır.
2. Bu yasanın uygulanmasında "idare",
 - a. Devlet, yerel yönetimler ve özerk birimler dahil her tür ve düzeydeki, kamu hizmeti sunan ve kamu yararına hareket eden kamu hukuku birimlerini;
 - b. Kamu yararına hareket eden veya kamu hizmeti sunan bir idarenin ayrıcalıklarını kullanan özel hukuk birimlerini anlatır.
3. Bu yasanın uygulanmasında "özel kişiler", idarenin faaliyetlerine tabi olan özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerini anlatır.

I. Bölüm

İyi İdarenin İlkeleri

Madde 2 – Yasallık ilkesi

1. İdare yasaya uygun faaliyette bulunur. Takdir yetkisini kullandığında da keyfi kararlar alamaz.
2. İç hukuk, uluslararası hukuk ile faaliyetlerini, örgütleniş ve işleyişini düzenleyen hukukun genel ilkelerine uyar.
3. Yetkilerini ve işleyiş yöntemlerini düzenleyen kendi içdüzen kurallarına uygun davranır.
4. Yetkilerini ancak, yasa ve olguların izin verdiği biçimde ve yalnızca yetkinin verildiği amaca uygun olarak kullanır.

Madde 3 – Eşitlik İlkesi

1. İdare eşitlik ilkesine uyar.
2. Aynı durumda bulunan özel kişilere aynı muameleyi yapar. Özel kişiler arasında etnik köken, dini inanç veya diğer kanaatlere dayalı ayırım yapamaz. Her türlü farklı muamele nesnel gerekçelere dayanmalıdır.

Madde 4 – Tarafsızlık İlkesi

1. İdare tarafsızlık ilkesine uygun faaliyette bulunur.
2. Yalnızca ilgili verileri dikkate alarak nesnel biçimde davranır.
3. Önyargılı biçimde faaliyette bulunamaz.
4. İdare, görevlilerinin faaliyetlerini kişisel inanç ve çıkarlardan bağımsız olarak tarafsız biçimde yerine getirmesini sağlar.

Madde 5 – Orantılılık İlkesi

1. İdare orantılılık ilkesine uygun faaliyette bulunur.
2. İdare, özel kişilerin hak ve çıkarlarını etkileyen önlemlere ancak gerekli olduğunda ve amacın gerektirdiği ölçüde başvurur.
3. 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.

Madde 6 – Hukuki Kesinlik İlkesi

1. İdare hukuki kesinlik ilkesine uygun faaliyette bulunur.
2. Hukuken meşru olan durumlar dışında geçmişe etkili kararlar alamaz.
3. Kamu yararı mutlak olarak gerektirmediği sürece, kazanılmış haklara ve kesinleşmiş hukuksal durumlara dokunamaz.
4. Özellikle yeni yükümlülüklerin getirildiği bazı durumlarda, geçiş hükümleri koymak veya yeni düzenlemenin yürürlüğü için süre tanımak gerekebilir.

Madde 7 – Makul Süre İçinde Faaliyette Bulunma İlkesi

İdare yükümlülüklerini makul süre içinde yerine getirir ve makul süre içinde faaliyette bulunur.

Madde 8 – Katılım İlkesi

Acil durumlar dışında idare, özel kişilere, hak ve çıkarlarını etkileyen idari kararların hazırlığına ve uygulanmasına uygun araçlarla katılma olanağı tanır.

Madde 9 – Mahremiyete Saygı İlkesi

1. İdare, özellikle kişisel verilerin işlenmesinde, mahremiyet ilkesine uyar.
2. Kişisel veri ve dosyaların, özellikle elektronik ortamda işlenmesi yetkisi bulunduğu idare, mahremiyeti güvence altına alan tüm zorunlu önlemleri alır.
3. 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.

Madde 10 – Açıklık İlkesi

1. İdare açıklık ilkesine uygun faaliyette bulunur.
2. İdare, karar ve işlemlerinden özel kişileri, resmi belgelerin yayınlanması da dahil olabilecek şekilde uygun araçlarla haberdar eder.
3. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin kurallara uygun olarak resmi belgelere erişim hakkını tanır.
4. Açıklık ilkesi, yasayla korunmuş gizliliğe zarar veremez.

II. Bölüm

İdari İşlemleri Düzenleyen Kurallar

Madde 11 – Tanımlar

1. Bu yasanın uygulanmasında, "idari işlemler", idarenin kamu gücü ayrıcalıklarını kullanarak aldığı düzenleyici ve düzenleyici olmayan kararları anlatır.
2. Düzenleyici işlemler, genel uygulamaya sahip kurallardır.
3. Düzenleyici olmayan işlemler birel veya başka türlü olabilir. Birel işlemler, yalnızca bir veya daha fazla bireye yönelmiş işlemlerdir.

Madde 12 – İdarenin İşlem Yapması İçin Harekete Geçmesi

İdari işlemler, idare tarafından kendiliğinden veya özel kişilerin istemi üzerine yapılır.

Madde 13 – Özel Kişilerin İstemleri

1. Özel kişiler, idareden yetkisi içindeki konuda birel işlem yapmasını isteme hakkına sahiptir.
2. İdarenin istem üzerine alacağı kararlar, yasa tarafından da belirlenebilecek, makul bir süre içinde alınır. İdarenin istemi yanıtı bırakmasına karşı düzeltici yollar öngörülmalıdır.
3. İstem, yetkili olmayan bir idareye yapıldığında, idare bu istemi mümkünse yetkili birime gönderir ve istem sahibini bundan haberdar eder.
4. Birel işlem yapılmasına ilişkin istemlerin alındığı başvurucuya, muhtemel karar alma süresi ve karar alınmazsa gidilebilecek yasal başvuru yolları da belirtilerek bildirilir. İdarenin istem üzerine derhal işlem yaptığı durumlarda alındı bildirimine gerekmez.

Madde 14- Birel İşlemlerde Özel Kişilerin Dinlenilme Hakkı

İdare özel kişilerin haklarını doğrudan ve olumsuz etkileyecek bir birel işlem yapmayı tasarladığında ve bu kişilere görüşlerini açıklama imkanı verilmediğinde, bu kişiler, açıkça gereksiz değilse, makul bir sürede ve ulusal hukuk tarafından tanınmış biçimde ve gerektiğinde seçtikleri bir kişinin yardımıyla görüşlerini açıklama imkanına sahiptir.

Madde 15 –Düzenleyici Olmayan İşlemlere Özel Kişilerin Katılım Hakkı

1. İdare belirsiz sayıda kişiyi etkileyebilecek bir düzenleyici olmayan işlem yapmayı tasarladığında, bu kişilerin işlemin yapılması sürecine katılımına olanak sağlayacak inceleme, dinlenilme, yetkili idarenin danışal bir organında temsil, danışılma ve soruşturma gibi yöntemler getirir.
2. Bu işlemle ilgili olanlar, yapılacak işlemin içeriği hakkında açıkça bilgilendirilir ve görüşlerini tam olarak açıklayabilmeleri için olanak tanınır. Bu süreç makul süre içinde tamamlanır.

Madde 16 - Özel Kişilerin İşlem Maliyetine Katılması

İdari işlem dolayısıyla özel kişilerce idareye masraf ödenmesi sözkonusu olduğunda bu adil ve makul olmalıdır.

Madde 17 – İdari İşlemlerin Biçimi

1. İdari işlemler basit, açık ve anlaşılır bir dille yazılır.
2. Her birel işlemde, en azından bireysel hakları etkileyen her birel işlemde, kararın dayandığı maddi ve hukuki temelleri gösteren uygun gerekçeler bulunur.

Madde 18 – İdari İşlemlerin Duyurulması

1. İşlemlerle ilgili olanların işlem hakkında kesin ve kapsamlı bilgi sahibi olabilmeleri için idari işlemler duyurulur. Duyuru, kişiye bildirim biçiminde olabileceği gibi genel bildirim biçiminde de olabilir.
2. Birel işlemlerle ilgili olanlara, yalnızca genel bildirim mümkün olabileceği istisnai durumlar dışında kişisel bildirimde bulunulur. Her iki durumda da işleme karşı başvuru yöntemleri, süresi dahil olmak üzere bildirimde yer alır.

Madde 19 – İdari İşlemlerin Etkisini Gösterme Anı

1. İdari işlemler, yasal istisnalar dışında yapıldığı veya bildirildiği tarihten önceye, geçmişe etki doğurmaz.
2. Acil durumlar dışında, idari işlemler uygun biçimde duyurulmadığı sürece etkili olmaz.

Madde 20 – İdari İşlemlerin Uygulanması

1. İdari makamlar, yetki alanlarındaki idari işlemlerin uygulanmasından sorumludur.
2. Özel kişilerin idari kararlara uymasını sağlamak için, ilke olarak, uygun bir ceza ve idari yaptırımlar sistemi kurulur.
3. İdare özel kişilere, üzerlerine düşen yükümlülükleri yerine getirmeleri için, zamanında bildirilmek şartıyla acil durumlar dışında makul bir süre tanır.
4. İdari işlemlerin zorla uygulanması yasa tarafından açıkça düzenlenmelidir. İşlemin uygulanmasına maruz kalan özel kişi, izlenen yöntem ve bunun gerekçesi hakkında bilgilendirilir. Zorla uygulama önlemleri orantılı olmalıdır.

Madde 21– Birel İdari İşlemlerin Değiştirilmesi

İdare, kamu yararı gerektirdiğinde birel idari işlemleri değiştirebilir veya geri alabilir, ancak bunu yaparken özel kişilerin hak ve çıkarlarına da saygı göstermelidir.

III. Bölüm

Başvurular

Madde 22 – İdari İşlemlere Karşı Başvurular

1. Özel kişiler, kendi hak ve çıkarlarını doğrudan etkileyen idari işlemlerin yargısal denetimini, doğrudan işleme karşı dava açarak veya başka davada bekletici mesele yaparak sağlayabilirler.
2. İlke olarak, yargısal denetimi önceleyen idari başvurular bulunmalıdır. Bunlar kimi durumlarda zorunlu olabilir. İdari başvurular, idari işlemlerin esasına veya yasallığına ilişkin olabilir.
3. Özel kişiler, idari işlemlere karşı başvuruda buldukları için idarenin herhangi bir önyargısına maruz kalmamalıdır.

Madde 23 – Tazmin

1. İdare, hukuka aykırı idari işlemlerden ya da idarenin veya görevlilerinin kusurlarından zarar gören özel kişilere tazmin yolları sağlar.
2. Tazmin için idareye karşı dava açmadan önce, özel kişilerin, ilgili idareye başvurması istenebilir.
3. Mahkemelerin idare aleyhine verdikleri tazmin hükümleri makul bir süre içinde yerine getirilir. Zarar gören özel kişiler veya idare, gerektiğinde kamu görevlisinin kişisel sorumluluğuna gidebilirler.