

Etkin Vatandaşlık ve Sorumlu Yönetimin Yol Ayrımında Türk Kamu Yönetiminde İdari Usul Kanunu

Administrative Procedure Law in Turkish Public Administration at the Crossroads of Effective Citizenship and Responsible Administration

Nazmi KÜÇÜKYAĞCI

Dr., İletişim Uzmanı, T.C. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı,
vefanazmi@hotmail.com
https://orcid.org/0000-0002-9100-1150

Makale Başvuru Tarihi: 21.03.2024
Makale Kabul Tarihi: 26.05.2024
Makale Türü: Araştırma Makalesi

ÖZET

Devletin üç temel organı yasama, yürütme ve yargıdır. Yasamanın işleyişi Anayasa ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ile belirlenmiştir. Yargı faaliyetleri ise yargılama usulü yasalarıyla düzenlenir. Ancak, yürütmenin (idarenin) hangi usul ve esaslarla faaliyet göstereceğine dair genel bir düzenleme bulunmamaktadır. İdarenin görevini yerine getirme şekli ile vatandaşların temel hakları arasında doğrudan bir ilişki vardır. Kamu gücü ve ayrıcalıklara sahip olan idarenin, hukuk devleti ilkesi çerçevesinde faaliyetlerini yürütmesi, yasalarla belirlenmiş usul kurallarının varlığına bağlıdır. Yürütme, yasama ve yargıdan farklı olarak vatandaşlarla doğrudan ilişki içindedir. Ancak, yürütmenin işleyiş kuralları uzun süre belirsiz kalmış ve bu nedenle kapalılık ve gizlilik esaslarına göre faaliyet göstermiştir. 20. yüzyıl ile birlikte idarenin işleyişi yasalarla düzenlenmeye başlanmış ve bu süreç her ülkede kendine özgü şekilde ilerlemiştir. Türkiye ise idari usulün düzenlenmesi konusunda hala gel-gitler yaşamaktadır. Türk kamu yönetimi, modern kamu yönetiminin sorumlu, hesap verebilir ve şeffaflık ilkelerine geçiş sürecinde zorluklar yaşamaktadır. Bu çalışmada, Türkiye'de idari usul kanununun önemi, rolü ve bu kanunun Türk kamu yönetimindeki serüveni ele alınmakta; değişen koşullar çerçevesinde idari usul kanununun gereksiniminin nasıl evrilebileceği değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler:

Kamu Yönetimi,
İdari Usul,
Etkin Vatandaşlık,
Sorumlu Yönetim,

ABSTRACT

The three basic organs of the state are the legislature, executive and judiciary. The functioning of the legislature is determined by the Constitution and the Internal Regulations of the Grand National Assembly of Türkiye. Judicial activities are regulated by judicial procedure laws. However, there is no general regulation regarding the procedures and principles under which the executive (administration) will operate. There is a direct relationship between the way the administration carries out its duties and the fundamental rights of citizens. The administration, which has public power and privileges, carries out its activities within the framework of the principle of the rule of law, depends on the existence of procedural rules determined by law. The executive, unlike the legislature and the judiciary, has a direct relationship with citizens. However, the operating rules of the executive branch remained unclear for a long time and therefore it operated on the principles of secrecy and confidentiality. With the 20th century, the functioning of the administration began to be regulated by law, and this process progressed in its own way in each country. Türkiye, on the other hand, is still experiencing ups and downs regarding the regulation of administrative procedures. Turkish public administration is experiencing difficulties in the transition process to responsible, accountable and transparency principles of modern public administration. In this study, the importance and role of the administrative procedure law in Turkey and the adventure of this law in Turkish public administration are discussed; It is evaluated how the requirements of the administrative procedure law may evolve within the framework of changing conditions.

Keywords:

Public Administration,
Administrative
Procedure,
Active Citizenship,
Responsible
Administration,

Önerilen Alıntı (Suggested Citation): KÜÇÜKYAĞCI, Nazmi (2024), "Etkin Vatandaşlık ve Sorumlu Yönetimin Yol Ayrımında Türk Kamu Yönetiminde İdari Usul Kanunu", **Global Social Sciences Bulletin**, S.1(1), ss.72-93.

1. GİRİŞ

Günümüz modern toplumların en önemli problemlerinden birisi, yönetim ve bireyler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesidir. Bu noktada idari usul, sorumlu yönetim ve etkin vatandaşlık temelinde yönetim ve bireyler arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi ve daha katılımcı bir mekanizma ile vatandaşların yönetime katılımını sağlama araçlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Hızla gelişen ve değişen günümüz yaşam koşullarında doğumdan ölüme her alanda yürütme (yönetim) vatandaşı kuşatmış durumdadır.

Yönetimin vatandaşlarla ilgili alacağı kararlarda keyfi davranmasının önüne geçilmesi hukuk devleti temelinde sorumlu yönetim ve etkin vatandaşlık ilkelerinin hayat bulduğu idari usule ilişkin düzenlemelerle uygulamaya geçebilmektedir. Bu çalışmada etkin vatandaşlığın somutlaşmış hali olan idari usul kanununun Türk kamu yönetimindeki serüvenini ele almaktadır. Çalışma temel olarak dört bölüme ayrılmıştır. İlk bölümde etkin vatandaşlık, sorumlu yönetim anlayışı ile idari usul kavramları incelenmektedir. İkinci bölümde idari usulün önemi ve idari usul yönünden dünyadaki mevcut durum ortaya konulmaktadır. Üçüncü bölümde idari usulün Türkiye’deki gelişim süreci ele alınmakta ve son bölümde ise idari usulün kanunlaştırılmasıyla ilgili zorluklar analiz edilmektedir.

Bu çalışma disiplinler arası bir niteliğe sahiptir. İdari usule öncelikli olarak idare hukukundan ziyade siyaset bilimi ve kamu yönetimi terminolojisi ile yaklaşılmaktadır. Çalışmanın araştırma evreni Türkiye ile sınırlı olmakla birlikte yurtdışı ülke örneklerine genel düzeyde yer verilmektedir. Türkiye’de değişen koşullar çerçevesinde sorumlu yönetim ve etkin vatandaşlığın bir sonucu olarak idari usul kanunun gereksiniminin ilerleyen dönemde nasıl ve hangi yöne evrilebileceği değerlendirilmektedir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Günümüze kadar geçen tarihsel süreçte yöneten-yönetilen ilişkisinden yöneten-vatandaş ilişkisine geçiş olmuştur. Ancak bu ilişkide de vatandaş etkin değil, edilgen ve pasif bir konumda yer alırken yönetimse dışa kapalı ve gizlilik esasıyla iş göremeye devam etmiştir. Bu ilişki liberal devletin temsili demokrasi anlayışı ile örtüşmektedir. Çünkü bu demokrasi anlayışının temelinde eşit ve özgür birey vardır. Bu birey aynı zamanda rasyonel davranan vatandaşdır. Vatandaş seçme-seçilme, kamu hizmetine girme, siyasal partilere üye olabilme ile vergi ve askerlik gibi siyasal hak ve ödevlerini yerine getirmekle mükellef kılınmıştır. Vatandaşın bu haklar dışında doğrudan yönetime katılımı söz konusu değildir. Temsili demokrasinin hâkim olduğu bu durumda vatandaş ve dolayısıyla birey edilgen, etkisiz ve pasif bir varlık haline gelmektedir (Aytekin, 2000:29). Kaldı ki temsili demokrasi çoğunluğun görüşünü hâkim kılmakta, azınlıkta olan görüşler ise hiç dikkate alınmamaktadır. Bu durumsa kamu yönetimi aygıtının hizmet sunumunda eksikliklere ve yanlışlara yol açmaktadır. Oysa vatandaş aktif ve etkin kılan katılımcı demokrasiye yönetimde de yer veren katılımcı demokrasi anlayışı çoğulcu demokrasi ile örtüşmektedir.

Yönetim aygıtı olarak bürokrasi örgütlü bir yapı olarak vatandaşın karşısında yer almaktadır. Bürokrasi şahsi değil; nesneleştirerek faaliyette bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle bürokrasi, dosyalar üzerinden hareket etmekte ve vatandaş onun için bir değeri/sayıyı ifade etmektedir. Bürokrasi, kapalı ve gizlilik esasına göre faaliyette bulunduğu için vatandaş-yönetim arasında ilişkiler dosya üzerinden yürümekte ve vatandaşla ilişki zorunlu durumlarda kurulmaktadır. Bu ilişki ise minimum seviyededir. Çünkü yönetim herhangi bir katılım olmaksızın tek yanlı olarak vatandaş nesneleştirerek karar vermekte ve işlem yapmaktadır. Bu da vatandaş ister istemez edilgen hale getirmektedir. Dolayısıyla vatandaşın edilgen olması vatandaşın bürokrasinin elindeki bilgiye erişiminin sınırlı olması tersten ifade edilecek olursa yönetimin bilgi ve belgelere erişim gücü ile yönetimin zor kullanma tekeline sahip oluşundan kaynaklanmaktadır (Hacımuratlar, 2011:47-49).

Vatandaş kelimesi ise Türkçe ’deki “*yurttaş*” kelimesi ile aynı anlamda kullanılmakta olup bir ülkeye veya devlete bağlı olarak yaşayan kişi olarak tanımlanmaktadır. Vatandaşlık, genel olarak, belirli hak ve görevleri içeren belirli bir aidiyet şekli olarak ifade edilmektedir (Weber-Pillwax, 2008:194). Vatandaşlık devlet ve kişi arasındaki hukuki ilişkiye vurgu yapmaktadır. Bu hukuki ilişki ile devlet kişiyi yasal olarak vatandaş olarak kabul etmekte ve bu ilişki nedeniyle hem bireyin hem de devletin birbirlerine karşı sürebilecekleri haklar ve ödevler söz konusu olmaktadır. Vatandaşlık dinamik bir kavramdır ve günümüzdeki anlamını kazanması ve içeriğinin zenginleşmesi tarihsel bir gelişim serüveninin sonucunda gerçekleşmiştir. Vatandaşlığın tarihsel gelişim süreci beş aşamada özetlenebilir (Töre, 2017:563-565; Güngör, 2017:443-445, Şeker ve Gül, 2023:136-138). Antik Yunan ve Roma dönemi, Orta Çağ, demokrasinin yükseliş dönemi, 20. yüzyıl demokrasinin

çeşitlenmesi ve yayılma dönemi ve 21. yüzyıl küreselleşme dönemidir. Etkin vatandaşlıkta bu tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkmış bir kavramdır.

İlk olarak Antik Yunan'da ortaya çıkan vatandaşlık, özellikle Atina demokrasisinde bireylerin politik süreçlere katılımını sağlamıştır. Antik Yunan'da "*polis*" adı verilen şehir devletlerinde vatandaşların devlet işlerine müdahale etme hakkı bulunuyordu (Bal, 2015:21). Ancak sadece hür erkekler vatandaş kabul edilmekte köleler, kadınlar, çocuklar ve yabancılar ise vatandaş kapsamında yer almamaktaydı (Ağaoğulları ve Köker, 2000:19). Dolayısıyla vatandaşlık toplum içinde sadece dar bir kesimlerin sınırlı tutulmakta ve kapsam dışı kalan kesim edilgen halk olarak görülmekte ve bu kesimler devlete ve topluma karşı ileri sürebilecekleri bir hakları bulunmamaktaydı (Aybay ve Özbek, 2015:8). Roma İmparatorluğu'nda da benzer uygulamalar bulunmaktaydı. Roma İmparatorluğunda belli bir soydan gelen ve Roma'da doğan hür yetişkin erkekler vatandaş sayılmaktaydı. Bunun dışında kalan ve Roma'da doğanlar özgür olmalarına ve mülk edinebilmelerine rağmen seçme seçilme gibi siyasal haklardan yoksundular. Bu toplumsal yapının en alt katmanında özgür olmayan ve hiçbir haktan yararlanamayan köleler yer almaktaydı (Ağaoğulları ve Köker, 1998:16-17). Ancak devletin imparatorluğa dönüşmesiyle beraber fethedilen yerlerin Roma'ya bağlılığını devam ettirmesi amacıyla buradaki insanlara siyasal haklara sahip olmayan vatandaşlık hakkı tanınmıştır (Şeker ve Gül, 2023:137).

Orta Çağ döneminde ise "*vatandaşlık*" farklı bir görünüme bürünmüştür. Hristiyanlığın yayılması ile birlikte, vatandaşlık kavramının getirdiği değerler anlamını kaybetmeye başlamış; devlete hizmet, topluma aidiyet gibi değerlerin yerini kiliseye aidiyet almış ve feodal beye hizmet eden içe dönük bir yaşam tarzı ortaya çıkmıştır (Polat, 2011:131). Feodal sistemde bireylerin siyasal katılımı sınırlıdır. Feodal bey haricinde feodal beye bağlı bireylerin bir katılımı söz konusu değildir. Ancak kentleşme süreci ve ticaretin canlanması ile birlikte, bazı İtalyan şehir devletlerinde vatandaşlık önemini korumuştur (Şeker ve Gül, 2023:137). Rönesans ve Reform hareketlerini takiben "*rasyonel insan*" anlayışıyla bireyin haklarına ve özgürlükleri ön plana çıkmıştır. Fransız ve Amerikan devrimlerine giden yolu açarak, bireylerin politik hakları talep etmelerini hızlandırmıştır.

Demokrasinin yükseliş dönemi olan 18. ve 19. yüzyıllarda ise vatandaşlık günümüzdeki çağdaş anlamını kazanmıştır. 18. yüzyıldan itibaren Fransız ve Sanayi Devrimleri neticesinde kilisenin ve aristokrasinin egemen olduğu siyasal ve toplumsal düzenin meşruiyetinin sarsılması, bireyle, toplum arasındaki ilişkinin niteliğini değiştirmiştir. 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi ve 1791 Amerikan Haklar Bildirgesi ile modern vatandaşlık kavramı vuku bulmuştur. Her iki bildirmede vatandaşların ayırım göz edilmeksizin eşit olduğu ve yönetime karşı belli hak ve ödevlere sahip olduğu anlayışının yer aldığı görülmektedir. Bu nedenle 19. yüzyıldan itibaren ulus devletlerin inşası ile vatandaşlık kaynağını ulus-devlete olan bağlılıktan almaktadır. Bu manada vatandaşlık devlet ile birey arasındaki hukuki bağı meydana getiren ve meşruiyetini bu bağdan alan bir müessese olarak değerlendirilmektedir (Fişek, 1961:2). Dolayısıyla modern vatandaşlık kavramı birey ve devlet arasındaki ilişkiyi ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

20. yüzyıl demokrasinin çeşitlenmesi ve yayılma döneminde ise vatandaşlık kavramı hukuki eşitlik yanında ekonomik, sosyal ve siyasal olarak da eşitliğin sağlanması yönünde gelişim göstermiştir (Güngör, 2017:445). Yüzyılın ortalarına doğru vatandaşlık sadece devletlerin kendi uhdesinde bağlı olmaktan sıyrılmış ve uluslararası hukuk tarafından koruma altına alınmıştır: 1948 BM İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin 15. maddesi ile her kişinin bir vatandaşlık hakkı olduğu ve hiç kimsenin keyfi olarak vatandaşlığından ve vatandaşlığını değiştirmek hakkından yoksun bırakılmayacağını düzenlenmiştir (Aybay, 2006:16). Yine 1997 Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi de benzer düzenlemelere yer verilmiş ve vatandaşlıkla ilgili sorunlarda ayrımcılığın ve vatansızlığın önüne geçilmeye çalışılmıştır (Aykaç, 2008:359-360). Bu yüzyılda sivil haklar hareketleri, feminizm ve diğer toplumsal hareketler, daha geniş bir birey grubunun katılımını teşvik etmiştir. Yine bu dönemin sonlarına doğru sosyal refah devleti uygulamaları son bulmaya başlamış, devletin vatandaşlara karşı sorumlu olduğu ve bu sorumluluğun etkin bir şekilde yerine getirilmesi ancak vatandaşların yönetime aktif bir şekilde katılımıyla gerçekleşebileceği anlayışı ile etkin vatandaşlığın literatüre girmeye başladığı görülmektedir (Sarıpek, 2006:93).

Küreselleşmenin yaşandığı 21. yüzyılda teknolojik ilerlemeler ve iletişim araçları, bireylerin vatandaşlık rollerini daha geniş bir çerçevede yerine getirmelerine olanak tanımıştır (Aykutalp, 2017:437). Artık sadece seçimden seçime pasif vatandaşlık yerine başta yönetim olmak üzere her alanda vatandaşlar yönetim süreçlerine dahil olmaktadır. Etkin (aktif) vatandaşlık önem kazanmıştır. Toplumsal sorunlara duyarlılık ve sivil katılım, etkin vatandaşlık açısından önemli unsurlardır. Diğer taraftan bu dönemde sadece ulus devlete bağlılık şeklinde yorumlanan vatandaşlık kavramı "*küresel vatandaşlık*" veya belli bir uluslararası yapıyı içerecek şekilde örneğin "*Avrupa/Avrupa Birliği vatandaşlığı*" gibi ulus üstü konuma gelmeye başlamıştır. Ulus ötesi vatandaşlık, temel olarak ulusal vatandaşlık modelini kabul etmekle beraber bu vatandaşlığı daha liberal bir bakış açısıyla reformize ederek tanımlandığı görülmektedir. Bu sayede ulus ötesi veya küresel vatandaşlık, insani

yükümlülükleri tasdik ederken, evrensel olarak kabul edilmiş hak ve özgürlükleri kapsayıcı bir şemsiye altında toplamaktadır (Şeker ve Gül, 2023:138-139).

Etkin vatandaşlık vatandaşlığın tarihsel gelişim sürecinde yukarıda ifade edildiği üzere 20.yüzyılda demokrasinin çeşitlenmesi ve yayılma döneminde refah devleti uygulamalarının getirdiği pasif vatandaşlık ve sorumsuz devlet anlayışına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır (Sarıipek, 2006:86). Etkin vatandaşlığın tanımı hususunda kesin ve genel kabul gören bir tanımlamanın olmadığı görülmektedir. Etkin vatandaşlık kavramı ile günümüzde özellikle “*vatandaşların katılımı*” anlaşılmaktadır. Buradan hareketle etkin vatandaşlık genel olarak şu şekilde tanımlanabilir: Etkin vatandaşlık, vatandaşların üyesi oldukları toplumdaki ve içinde yaşadıkları kent, bölge ve ülke sorunlarını tespit etmede, bu sorunlarla mücadele etmede ve aynı zamanda hayat kalitelerini geliştirme ve düzenlemede etkin bir şekilde yer almalarını sağlayan olanaklara sahip olmalarıdır (Topkaya vd., 2012:151). Özetle etkin vatandaşlık, bireylerin sadece temel haklara sahip olmanın ötesinde, toplumsal sorumluluklarını yerine getirme, demokratik süreçlere katılma ve toplumlarının gelişimine olumlu bir şekilde katkıda bulunma yeteneği anlamına gelmektedir.

Etkin vatandaşlık, demokratik bir toplumun işleyişinde temel bir unsurdur ve bireylerin sadece haklarına değil, aynı zamanda sorumluluklarına odaklanmalarını sağlar. Etkin vatandaşlık ve sorumlu yönetim, birbirini tamamlayan kavramlardır ve demokratik bir toplumun sağlıklı işleyişi için birbirine bağlıdır. Etkin vatandaşlık, bireylerin demokratik süreçlere katılımını ve toplumsal sorumluluklarını yerine getirmelerini içerir. Vatandaşlar, seçimlere katılarak, kamusal konulara duyarlılık göstererek veya sivil toplum kuruluşlarına aktif olarak dahil olarak sorumluluklarını yerine getirebilirler. Sorumlu yönetim, kamu otoritelerinin toplumun çıkarlarını gözeterek ve şeffaf bir şekilde hareket etmesini ifade eder. Kamu yönetimi, aldığı kararlara ve harcadığı kaynaklara dair hesap verebilir olmalıdır. Halkın beklentilerini ve ihtiyaçlarını anlamak, bunlara duyarlı bir şekilde yanıt vermek sorumlu yönetimin temelidir.

Bu noktada etkin vatandaşlıkla yakın ilişki içerisinde olan sorumlu yönetim kavramına da değinmek gerekir. Kamu yönetimi, toplumun ihtiyaçlarını karşılayan ve kamu kaynaklarını etkin bir şekilde yöneten bir süreçtir. Bu sürecin temel amacı, toplumun refahını artırmak ve kamu hizmetlerini sürdürülebilir bir şekilde sunmaktır. Kamu yönetimi açısından sorumlu yönetim ise bu sürecin etik ve şeffaf bir şekilde yürütülmesini sağlayan bir yaklaşımdır (Hood, 2010:45). Sorumlu yönetim, kamu yöneticilerinin ve kurumlarının davranışlarını belirleyen temel prensip ve ilkeleri içermektedir. Bu ilkeler, toplumun güvenini kazanmak, kaynakları etkin kullanmak ve kamu hizmetlerini adaletli bir şekilde sunmak için gereklidir. Kamu yönetimi açısından sorumlu yönetimin temel ilkeleri şeffaflık, hesap verilebilirlik, katılımcılık, adillik (adalet) ve etikdir (Frederickson, 1993:78).

Sorumlu yönetim anlayışının en temel ilkesinden ilki şeffaflık ilkesidir. Kamu yönetimi süreçlerinin ve karar alma mekanizmalarının şeffaf olması, toplumun bilgilendirilmesi ve katılımını artırmaktadır. Şeffaflık, kamunun yönetim süreçlerine güven duymasını ve demokratik bir ortamın oluşturulmasına katkı sağlar. İkinci ilke hesap verebilirliktir. Kamu yöneticileri ve kurumları, aldıkları kararlar ve kullandıkları kaynaklar konusunda hesap verebilir olmalıdır. Hesap verebilirlik, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını sağlar ve kötüye kullanımların önüne geçer. Üçüncü ilke katılımcılıktır. Katılımcılık, kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında toplumun çeşitli kesimlerinin katılımı önemlidir. Katılımcılık, karar alma süreçlerini demokratikleştirir ve toplumsal meşruiyeti artırır. Bu noktada etkin vatandaşlık sorumlu yönetim anlayışını desteklemektedir. Dördüncü ilke adalet ilkesidir. Adalet(adillik) Kamu hizmetlerinin ve politikalarının adil bir şekilde tasarlanması ve uygulanması önemlidir. Adalet ilkesi, toplumun farklı kesimlerine eşit fırsatlar sunmayı ve sosyal adaleti sağlamayı amaçlar. Son olarak sorumlu yönetim anlayışı etik kurallara uygun davranmayı gerektirir. Kamu yöneticileri ve kurumları, etik değerlere bağlı olarak hareket etmelidir. Etik davranışlar, kamu güvenini artırır ve toplumun çıkarlarını korur (Frederickson, 1993:78-80).

Kamu yönetimi açısından sorumlu yönetim, bu ilkeler doğrultusunda hareket ederek toplumun refahını artırmayı, kaynakları etkin kullanmayı ve kamu hizmetlerini adaletli bir şekilde sunmayı amaçlar. Bu bağlamda sorumlu yönetim anlayışının benimsenmesi, kamu yönetiminin güvenilirliğini artırırken vatandaşlarda kamunun işleyişine etkin bir şekilde katılarak demokratik bir toplumun oluşturulmasına katkıda bulunur. Bunun gerçekleşmesi etkin vatandaşlıkla sağlanır. Zira etkin vatandaşlık, bireylerin kamusal konularda aktif olarak katılımını gerektirir. Vatandaşlar bireysel katılımı bunu gerçekleştirebilir. Lakin bu katılım günümüzde daha etkili olarak bireylerin güçlerini bir araya getirdikleri sivil toplum kuruluşları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Etkin vatandaşlıkla kişiler kamu yönetiminin hemen her alanında yönetime müdahale etme olanağına kavuşmuşlardır. Artık devletin kendisine verdiğiyle yetinen, daima itaat eden ve devlete sadakatıyla bağlı vatandaş anlayışı yerini; sahip olduğu haklarla birlikte ödevlerinin bilincinde olan, düşünen, anlayan, hesap soran ve kamusal meselelere yönetimle beraber çareler sunan ve bu noktada katılım sağlayan bir vatandaş anlayışına bırakmıştır (Töre, 2017:585-586).

Sorumlu yönetim ise bu katılıma önem verir ve toplumun beklentilerine daha iyi yanıt verebilmek için sürekli iletişim ve etkileşim içinde olmayı amaçlar. Etkin vatandaşlık, bireylerin toplumsal sorumluluklarını yerine getirmesini içerir. Sorumlu yönetim ise bu sorumlulukları karşılamak adına etkili ve adil kamusal hizmetler sunmayı hedefler. Bu bağlamda, etkin vatandaşlar ve sorumlu yönetim, demokratik bir toplumun güçlenmesinde birlikte çalışarak daha adil, şeffaf ve sürdürülebilir bir yönetim anlayışının oluşmasına katkı sağlarlar. Günümüzde sorumlu yönetim anlayışının yerleştirilmesi ile aktif katılıma yönelik sivil beceriler ve vatandaşlık becerilerinin artırılması amacıyla vatandaşların eğitilmesi ve vatandaşların etkin katılımı için gerekli imkanlara sahip kılınması önem taşımaktadır (Hablemitoğlu ve Özmete, 2012:52). Bunu sağlamanın en önemli araçlarından birisi de idari usulden geçmektedir.

Bürokrasi niteliği gereği dışı kapalıdır. Modern dönemde bu durum idari usul ile aşılmaya çalışılmaktadır. Böylece vatandaş yönetim sürecine katılırken yönetimde demokrasinin düzeyi de artmaktadır. Ancak burada bireyin konumunun ne olduğu tartışmalıdır. Birey yönetimin bir ortağı haline gelmemektedir. Kararlar mevcut durum dikkate alınarak yine yönetim tarafından alınmaktadır. İdari usul, bu süreçte hukuk devletinin bir unsuru olarak hukuki güvenliği sağlarken yönetimde de demokrasi ve katılım ilkelerinin hayat bulmasına olanak sağlamaktadır.

“*Usul*” sözcüğünün kökeni Arapça olup, Arapçadaki “*asıl*”ın çoğuludur. Asıl, bir şeyin dayandığı temeli ifade etmektedir (Başbakanlık, 1998:348). Türk Dil Kurumuna göre usul, bir yönüyle asıllar, kökler; anlamına gelirken diğer taraftan bir hedefe ulaşmak için takip edilen yöntem, tarz ve düzenli yol anlamına gelmektedir (Türk Dil Kurumu, 2024). Usul kelimesi daha çok hukuki bir terim olarak kullanılmaktadır. Bu bağlamda usul, bir işlemin yapılmasına ilişkin izlenecek yol, yöntem anlamına gelmektedir (Yılmaz, 2005:1278). Yargılama faaliyetinde takip edilecek yöntemi ve süreci ifade etmek amacıyla da kullanılan usul, aynı zamanda muhakeme anlamında kullanılmaktadır (Kuru vd., 2002:55).

Türkçe ’de usul kelimesi hukuki olarak daha çok “*şekil*” kavramıyla karıştırılmaktadır. Her iki kelime büyük ölçüde birbiri yerine kullanılmaktadır (Kuyumcu, 2010:6). Ancak bunlar arasında da nüans farkı bulunmaktadır. Şekil bir iradenin dışı yansıma biçimini ifade ederken, usul ise bu yansıma biçimini de içerecek şekilde izlenen yol ve yöntemleri de kapsamaktadır (Günday, 2001:132). İdari usul kavramı da bu kavramlardan hareketle yapılmaktadır. Ancak idari usul kavramının tanımı üzerinde bir fikir birliği bulunmadığının altını çizmek gerekir. Literatürde idari usulün farklı şekillerde tanımlandığı görülmektedir.

Balta ve Akyılmaz’a (2004) göre idari usul; bir yönetsel faaliyetin hangi yönetim makamınca hangi şekilde, hangi evrelerden geçilerek yapılacağını gösteren kurallar bütünü (Balta, 1972: 196; Akyılmaz, 2004: 240); Duran’a (1998:3) göre yönetimin karar/işlemlerinin oluşturulmasında takip edilmesi gereken yol ve yöntemleri içeren süreç; Kanlıgöz’e (1996) göre yönetimin yapacağı eylem ve işlemlerin tabi olacağı usul ve esaslar (Kanlıgöz, 1996:177; Dinçer ve Yılmaz, 2003:153) ile Odayakmaz’a (1997:3) göre kamu idaresi, idari örgütler ile bunlar namına kamu hizmeti sunan özel hukuk kişilerinin kamu hizmetlerini sunarken hukuki netice doğuracak tüm tasarruflarının tabi kılınacağı süreç olarak tanımlandığı görülmektedir. Tüm tanımlardan yola çıkarak idari usulün en geniş ve kabul edilebilir tanımını Hacımuratlar sunmaktadır. Hacımuratlar’a (2011:96) göre idari usul;

“İdari işlem/kararların hazırlık evrelerinden tamamlanma ve bilakis gerekli olduğu hallerde işlemin re’sen ya da itiraz üzerine geri alınması-kaldırılması-değiştirilmesi evrelerine kadar geçen süreci, vatandaşın/kullanıcının etkin katılımını ve yönetimi etkileyebilme, kontrol edebilme ve denetleyebilmesini sağlayan hakları da kapsayacak biçimde, vatandaşın katılımı ile yönetimin etkin ve verimli işleyişi arasındaki dengeyi de dikkate alarak düzenleyen hukuki kurumdur”

İdari usul, şekilden farklı olarak idari karar/işlemin aynı zamanda şekil unsuruna da tesir eden bazı ilke ve kuralları içerisinde barındırmakta ve idari karar/işlemin uygulama sürecine vurgu yapmaktadır. Günümüzde idari usul hem bireysel işlemleri hem de düzenleyici işlemleri kapsamaktadır. Ancak düzenleyici işlemlerde idari usul sürecinin kapsamı daha çok yerel meselelerle (*mahalli idarelerin görev ve yetki alanına giren çevre, imar, şehircilik faaliyetleri, kültür ve turizm varlıkları vb. konular*) sınırlandırıldığı görülmektedir (Hacımuratlar, 2011:84-85).

Hukuk devletinin en önemli unsurlarından birisi de demokratik devlettir. Demokratik devlet anlayışının hayata geçirilmesinde idari usul önemli bir yer tutmaktadır. İdari usul, genel olarak, yönetimin birbirinden farklı ve çeşitli faaliyetleri yerine getirirken hangi mekanizma içinde ne tür kurallara göre gerçekleştireceğini bunu belirleneceğini ifade etmektedir (Özkan, 1997:97). İdari usul, bir idari kararın alınmasında veya idari işlemin yapılmasında uyulması gereken şartlar ve kurallar bütünüdür (Akıllıoğlu, 1983:2; Azrak, 1964:16). İdari usul bu

boyutuyla demokratik ve sorumlu yönetimin *sine qua nonu* (olmazsa olmaz) şartlarından biri niteliğindedir (Odayakmaz, 2002:203).

İdari usul özellikle 2. Dünya Savaşı'nın yarattığı yıkımın etkilerinin azaltılması ile refah devleti anlayışı içerisinde bireyin korunmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve genişleme göstermiştir. Artık yönetim bir karar alırken veya kişilerle ilgili bir işlem yapacağı zaman doğrudan tek yanlı bir biçimde değil; hizmetten yararlananlarında menfaatlerinin dikkate alınmasını güvence altına alacak uygun bir yöntemle yerine getirecektir (Özkan, 1997:19). Refah devleti uygulamalarıyla kamu yönetiminin faaliyet alanı gerek niteliksel gerekse de niceliksel olarak genişlemiş ve yönetimin düzenleme alanı ve fonksiyonu artmıştır.

Siyasal katılım ve yönetime katılım birlikte toplumsal katılımın sağlandığı demokratik yönetim mekanizmasını hayata geçirmektedir. Yönetimin etkinsizliğini ve verimsizliğini aşma düşüncesi yönetime katılım ile yönetimin denetlenmesi (idari denetim yargısal denetim)düşüncesini doğurmuştur. Artık siyasal bir organ olan yasamanın yönetim üzerindeki denetimi salt yönetimin yürüttüğü faaliyetlerin meşruiyetinin dayanağını oluşturmamaktadır. Klasik temsili katılım yerine idari faaliyetlerden etkilenen vatandaşların hatta geniş bir kapsamda hizmetten yararlananların veyahut kullanıcıların sürece katılımı söz konusudur. Nitekim çoğulcu demokrasi anlayışı da böylelikle yönetimde kendine bir yer bulacaktır.

Kamu yönetiminde bürokrasi mekanizması vatandaşa karşı dışa kapalılık ve gizlilik esasına göre örgütlenmiştir. Gizlilik ve dışa kapalılık yönetimde etkinliğin azalmasına yol açmaktadır. Bu durumun aşılması vatandaşın yönetime katılımı sağlanarak gerçekleştirilmektedir. Kamu yönetiminde gizlilik ilkesinden açıklık ve şeffaflık ilkesine geçiş idari usulle mümkündür. İdari usul gerek idarenin gerekse de vatandaşların yargı yoluna gitmeksizin sorunların giderilmesini sağlamaktadır. İdari usulle yargılama sürecinde olduğu gibi idare önceden belirlenmiş bir usule bağlanarak hem yönetimde demokrasi ilkesi ve hem de hukuka uygun yönetim ilkesi hayata geçirilmektedir (Özay, 1994:15). Böylece bir yandan idarenin daha hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulan hukuki koşullar oluşturulurken, diğer yandan idari faaliyetler tarafsız ve nesnel bir araştırmaya dayandırılmaktadır. Bu sayede vatandaşların bu faaliyetlere aktif bir şekilde katılımı sağlanmakta ve idarenin denetimi ve hesap verilebilirlik düzeyi artırılmaktadır.

İdari usul konusu temelde idare hukukunun alanı olarak ele alınmaktadır. Ancak kamu yönetiminin işleyişinin düzene bağlanması bakımından etkin vatandaşlığın bir unsuru olarak kamu yönetiminde katılımın sağlanması vasıtasıyla yönetimde demokrasinin gerçekleştirilmesi yönünün eksik kaldığı görülmektedir. Oysa Batı'da idare hukukundan daha öte bu durum kamu yönetimi alanında değerlendirilmektedir (Özkan, 1997:5-6). Bu noktada idari usul konusunun Türk kamu yönetimi açısından da değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Ancak Türk kamu yönetimi alanında bu konuya ilişkin çalışmaların çok sınırlı ve sığ kaldığı görülmektedir. Türkiye'de sosyal bilimlerde idari usul konusu daha çok idare hukuku alanında idarenin iç düzen işlemlerinin belirli kurallara bağlanması vasıtasıyla hukuk devleti anlayışının bir yansıması olarak bireyin hukuki güvenceye kavuşturulması bağlamında ele alınmaktadır. Siyaset bilimi bakımından katılımcı demokrasi ve siyasal katılım yönüyle incelenmektedir. Kamu yönetimi bağlamı ise ya görmezden gelinmiş ya da genel ifadelerle idari usulün önemli olduğu ile yetinilmektedir.

3. İDARİ USULÜN ÖNEMİ VE İDARİ USUL YÖNÜNDE DÜNYADAKİ MEVCUT DURUM

İdari usul, prosedürleri düzenleyerek işlemlerin daha hızlı ve etkili bir şekilde gerçekleşmesine olanak tanımaktadır. Örneğin belirli bir idari işlemin sürecini netleştirerek karar alma süresini kısaltır ve böylece kamu hizmetlerinin daha verimli bir şekilde sunulmasını sağlar. İdari usul, kamu yönetiminde şeffaflığı, katılımcılığı ve hızlı karar almayı teşvik etmektedir. Örneğin belirli bir prosedürün adımlarını açıkça tanımlayarak, başvuru sahiplerine net bir yol haritası sunar. Bu, işlemlerin daha hızlı ve düzenli bir şekilde ilerlemesini sağlar. Ayrıca idari usul kuralları, yetkililer arasında bilgi paylaşımını artırarak iletişimi güçlendirir. Bu da karar alma süreçlerini etkin hale getirir. Bu etkileşimler, kamu yönetiminin daha verimli çalışmasına katkıda bulunur. İdari usulün kanunlaştırılması bir ülkedeki idari usule ilişkin mevzuatın ve yargı kararlarının kodifikasyonu yani bir araya getirilmesini sağlar ve o ülkedeki idari prosedürleri yazılı hukuki kurallarla düzenlemesine hizmet eder. Bu sayede idari usulün olması birçok avantaj sağlayabilir.

İlk olarak idari usul, idarenin işlem ve eylemlerini hukuki bir temele oturtturarak, vatandaşların haklarını güvence altına alır ve keyfi uygulamaları sınırlar. İdari işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaktadır. Bu noktada idarenin hukuka aykırı faaliyet ve uygulamalarını engellemek için idari yargı yolu oluşturulmaktadır. Bireyler dava açma yoluyla haklarını aramaktadır. Dava sonucunda idarenin işlemi ya iptal edilmekte veya dava sürecinde gecikmesinde sakınca olacak durumlarda mahkemeler yürütmeyi durdurma kararı vermektedir. Fakat

yargı yolu bireylerin haklarının korunmasında önleyici olmaktan öte koruyucu bir niteliğe sahiptir. Daha karar alma sürecinde değil; karar verildikten sonra ortaya çıkmaktadır. Dava yolu hukuk bilgisi olmayan insanların zorlandığı ve netice alınması uzun zaman gerektiren bir yoldur. İşte bu noktada günümüzde devlet mekanizmasının faaliyetlerini yerine getirirken uyacakları kuralların bulunmaması idarenin keyfi uygulamalarına neden olabilmektedir. Bu nedenle genel bir idari usulün olmayışı hak kayıplarına yol açarken verilen kararlarda isabet oranını ile yönetimde etkinlik ve verimliliği azaltmaktadır (Azrak, 1967:69-70).

İkinci olarak idari usul, idari süreçleri belirgin bir şekilde tanımlar ve şeffaflığı artırır. Bu, vatandaşların haklarını ve prosedürleri daha iyi anlamalarına yardımcı olabilir. Bu bağlamda idari usul etkin vatandaşlığın hayat bulmasına hizmet eder. Ayrıca belirli prosedürlerin standart hale gelmesi, idareye belirgin bir yol haritası sunar. Bu da karar alma süreçlerini hızlandırarak etkin bir kamu hizmeti sunulmasına katkıda bulunur. Genel idari usulün düzenlenmesi bir yandan hukuki olarak idarenin keyfiliğini önleyerek bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasına hizmet ederken, diğer yandan kamu hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülmesine katkıda bulunmakta ve hizmetten yararlananların yönetime katılmasına ve bu sayede idarenin denetim altına alınmasını sağlamakta ve sorumlu yönetim anlayışının yerleşmesine hizmet etmektedir (Kırışık, 2013:250-251). Böylece idari usul bürokrasinin siyasal olarak kontrol ve denetim altında tutulmasını sağlamaktadır (Demir, 2017:309).

Kamu hizmetlerinin verimliliğinin ve etkinliğinin artırılması birey ve yönetim arasındaki güven ilişkisinin tesis edildiği noktada yönetime katılım gerçekleşir. Nitekim bireyler ve yönetim arasındaki ilişki her şeyden önce güvene dayalıdır. İşte bu güven ilişkisinin oluşturulduğu ve sürdürülmesini sağlayan en önemli unsurlardan birisi de idari usuldür. İdari usul ile vatandaşla pratikte işlem oluşmadan önce yönetime katılma hakkı sağlamakta ve yönetimi hesap verebilir bir yapıya geçmeye zorlamaktadır. Böylece idare ve birey mahkemelerde doğrudan doğruya taraf olmamakta ve yargının iş yükü de azalmaktadır. Ancak idari usul için yapılan kodifikasyonun da bazı zorlukları vardır. Her durumun tek bir düzenlemeyle kapsanması güç olabilir veya belirlenen temel kural ve ilkeler değişen koşullara uyum sağlaması hususunda zorluklarla karşılaşılabilir. Bu nedenle idari usul kanunları yapılırken kodifikasyon faaliyetlerine gereken ihtimam ve önem verilmeli ve bu kanunlar belirli sürelerle değerlendirmeye tabi tutulmalıdır.

İdari usule ilişkin temel ilkeler neredeyse bütün ülkelerin hukuk düzenlerini az ya da çok etkilemiştir. Genel idari usule ilişkin prensiplerden herhangi birine yer vermeyen çağdaş bir hukuk sistemi bulunmamaktadır. Bu noktada öncelikle idari usulün, idari yargının bir alternatifi olmadığının altını çizmek gerekir. Zira kimi ülkelerde sadece idari usul kanunu bulunmakta ve genel mahkemelerce yönetimin genel idari usule uygun olarak karar alıp almadığına bakılırken kimi ülkelerde hem genel idari usul kanunu hem de idari yargı bulunmaktadır. Örneğin ABD ve Avusturya'da idari usul, idari yargıya bir alternatif olarak görülmüştür. Bu ülkelerde mahkemeler idari işlemin içeriğine girmekten öte idari karar/işlemlerin idari usule uyum olup olmadığını değerlendirerek daha çok şekli bir denetim gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla yönetimin yargısal denetimi de bu ölçüde sınırlandırılmıştır. Ancak bu ülkelerde bireyin yargısal olarak korunma düzeyi yüksektir. Yargısal korumanın yetersiz olduğu ülkelerde ise idari usule ilişkin bir mevzuat düzenlemesi (Kanun) değerli ve bir o kadar önemli bir yere sahiptir. İdari Usul kanunu, idari yargının denetim gücünü artırmaktadır. Bu noktada idari usul kanunun ve idari yargının olup olmaması hususu ülkelerin yönetim geleneklerine ve siyasal yapısına göre şekillenmektedir. Bu bağlamda genel idari usul kanunu idari yargı yolunu dışlamamakta, tam aksine her ikisi de birbirini tamamlayıcı bir rol üstlenmektedir. Gerek idari usul ve gerekse idari yargı gerçekte birbirinin bir nevi mütemmim cüzü niteliğindedir. Bireyin etkin vatandaş olarak haklarını arayabilmesi, karar/işlemlerin yapılmasına katılım sağlayabilmesi, idareye hesap sorabilmesi ve vatandaşın idareye karşı korunması ve idarenin denetim altına alınması açısından esas itibariyle her iki sisteminde birlikte olmasını gerektirmektedir (Hacımuratlar, 2011:73-75).

Genel idari usule ilişkin bir mevzuat düzenlemesinin bulunması aşağıdaki Tablo-1'de görüldüğü gibi aynı zamanda vatandaşların yönetimin işlemlerine ve faaliyetlerine ilişkin yargı öncesi başvurabilecekleri bir yol olarak da değerlendirilmektedir. Nitekim bilgi edinme hakkı ile ombudsmanlık kurumları yargı öncesi başvurulabilecek önleyici tedbirler arasında yer almaktadır. Hatta bu bağlamda önleyici tedbirler arasında kamu etik kurullarını da dâhil edilebilir. Söz konusu ülkede Genel idari usul kanunu çıkarılması halinde idarenin bu usule göre hareket etme mecburiyeti doğacağından idari usulün de aynı zamanda bu önleyici tedbirler arasında yer aldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira idari usul olmadığı takdirde vatandaş ve idare arasındaki uyumsuzluk karar alındıktan veya işlem tamamlandıktan sonraki aşama olan yargı aşamasına geçecektir. Bu ise telafi edici tedbir niteliğindedir. Bu aşama da varsa o ülkenin yargılama usulüne ilişkin sürece tabi olacaktır. Dolayısıyla idari usul kanunun bulunması somut bir şekilde vatandaş ile idare arasında çıkabilecek

uyuşmazlıklarda önleyici bir tedbir vazifesi görmekte ve böylece yönetimin alacağı kararlarda ve yapacağı işlemlerde daha sorumlu bir şekilde hareket etmesine vesile olmaktadır.

Tablo 1. İdari Faaliyet/ İşlemlere İlişkin Bireylerin Başvuru Yolları

Karar Alma/İşlem Süreci	Karar/İşlem Sonrası
Önleyici Tedbir	Koruyucu/Telafi Edici Tedbir
Yargı Öncesi Aşama	Yargı Aşaması
Bilgi Edinme Hakkı	Mahkemeler
Ombudsmanlık	
Genel İdari Usul Kanunu	İdari Yargılama Usul Kanunu

İdari usul bakımından ülkeler iki sınıfa ayrılabilir. Bunlar sırasıyla ayrı bir genel idari usul kanunu bulunan ülkeler ile genel idari usul kanunu olmayan ancak idari usule ilişkin bazı ilkeleri özel kanunlarla düzenleyen ülkelerdir. Bu noktada idari usul kanunlarının “*genel idari usul kanunu*” olarak nitelendirilmesinin sebebi, bu kanunların tamamlayıcı yani ikincil nitelikte olmasıdır. Yani söz konusu ülkedeki diğer kanunlarda idari usule ilişkin özel hükümler bulunmaması halinde genel idari usul kanunun uygulanabilecektir (Akyılmaz, 2000:98). Bu tamamlayıcılık ya da ikincil olma niteliğinden dolayı genel idari usul kanunlarının olabildiğince kapsayıcı olması ve o ülkenin özel idari usul öngören kanunlarıyla uyumlu olması gerekmektedir (Kuyumcu, 2010:55).

Burada iki sınıfta yer alan ve idari usul bakımından dünyada öne çıkan beş ülkeden söz etmek gerekir. Bunlardan ilki İspanya’dır. Çünkü İdari usulü ilk kanunlaştıran ülke İspanya’dır (Azrak, 1964:123-130). İspanya’da idari usul kanunu 1889 yılında yasalaşmıştır. Yasanın amacı, farklı mevzuat düzenlemelerinde dağınık bir şekilde bulunan idari usule ilişkin hükümleri kodifiye ederek bu konuda yönetime açıklık ve netlik kazandırmak ve vatandaşları yönetimin hukuka aykırı işlem ve faaliyetlerine karşı korumaktır (Azrak, 1964:124). Ancak bu kanun genel hükümleri bir araya toplasa da her bakanlığın kendi alanına ilişkin idari usule yönelik yönetmelik çıkarma yetkisi tanınması sebebiyle kanundan beklenen fayda sağlanamamıştır. Bu nedenle İspanya yeniden bir kodifikasyon süreci başlatmış ve sürecin sonucunda 1958 yılında yeni idari usul kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun bilhassa Latin Amerika’da çıkarılacak idari usule ilişkin düzenlemelere kaynak teşkil etmiştir (Özkan, 1997:280).

Gelişen ekonomik, sosyal ve siyasal şartlara uygun olarak 1978 İspanyol Anayasası yürürlüğe girmiştir. Bu anayasa gereğince yeni bir idari usul kanunu çıkarılması gerekmektedir. Bu gereksinim doğrultusunda 1992 tarihli “*Kamu İdarelerinin Hukuku Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun*” çıkarılmıştır (Akyılmaz, 1998:40). Bu kanun yalnızca idari usule ilişkin hükümleri içermemekte aynı zamanda kamu idarelerinin hukuki rejimine ilişkin hususları da düzenlemektedir. Bilgi edinme, dinlenilme hakkı, katılma hakkı, idari kararlara karşı başvuru yolları ve süreleri, idari işlemlerin şekli ve gerekçe yükümlülüğü olmak üzere pek çok hususun bu kanunla düzenlediği görülmektedir. İdari usulün insan haklarıyla ilgili olduğu ve kamu hizmetlerinin temel faydalanıcısının “*vatanadaş*” olduğu anlayışına dayalı olan bu kanun, yönetimi mutlaka bir işlem yapmaya zorlayarak “*zımnî rei*” müessesesini kaldırmış ve idarenin bazı durumlarda sessiz kalmasına da olumlu sonuçlar bağlamıştır (Akyılmaz, 1998:41-43).

İdari usulü kanunlaştıran ikinci ülke Avusturya’dır. Avusturya’da 1885 yılında ilk idare mahkemesinin kurulmasından sonra yönetimin işleyiş sürecinin yargı alanındaki muhakeme sürecine benzediği ve bu nedenle yönetimin de mahkemelere benzer şekilde bir dizi usul kuralları ile bağlı olması gerektiğinden hareketle idari usule yönelik kodifikasyon çalışmaları başlamıştır. 1925 yılında sona eren çalışmalar neticesinde 1926 yılında “*Avusturya Genel İdari Usul Kanunu*” yürürlüğe konulmuştur (Kıratlı, 1973:48). Bu kanun Doğu Avrupa ülkelerinde çıkarılacak idari usule ilişkin düzenlemelere önemli bir kaynak teşkil etmiştir (Azrak, 1964:101-105). Ancak kanunun her süreci aşırı düzeyde düzenlemesi nedeniyle uygulamada zorluklar çekilmiş ve bu kanun 1991 yılında çıkarılan genel idari usul kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır (Özbey, 2006:178). Yeni kanun aşırı düzenleme anlayışından vazgeçmekle kalmamış, aynı zamanda idari işleyişe ilişkin genel ilke ve esasları ortaya koymuştur. İdari usulde yetkili organlar, taraflar, ilgililer ve bunlar arasındaki iletişim, temsil, yetki, bildirim, idari cezalar, soruşturma usulleri, kararlar, yasal koruma, dinlenilme hakkı, idari kararlara karşı başvuru yolları ve süreleri, idari işlemlerin şekilleri ve gerekçeli karar yükümlülüğü gibi unsurlara kanunda yer verildiği görülmektedir (Kuyumcu, 2010:57-58).

İdari usulü kanunlaştırma bakımından Kıta Avrupa’sında yer alan diğer önemli ülke Almanya’dır. Almanya’da idari usul çalışmaları için öncelikli olarak uzmanlardan oluşan bir komisyon oluşturulmuş ve bu komisyon üç yıl boyunca idarenin basitleştirilmesine yönelik çalışmalar yapmıştır. Çalışmalar neticesinde komisyonca

hazırlanan rapor, 1960 yılında yürütmeye sunulmuş ve 1963 yılında “*İdari Usul Kanun Taslağı*” oluşturulmuştur. Taslak üzerinde uzun yıllar süren tartışmalar sonrasında taslakta gerekli değişiklikler yapılmış ve 1976 yılında bu taslak kabul edilerek yasallaşmıştır (Azrak, 1964:154-156). Bu kanun 103 maddeden oluşan uzun ve ayrıntılı düzenlemeler içermektedir. Günün şartlarına göre bazı bölümlerinde değişiklikler yapılan bu kanunda, idari işlemler ve kararlar ile idari sözleşmelerde idari usulün kapsamı içerisinde yer almaktadır. Kanun, idari usulü başlatma yetkisi hususunda idareye takdir yetkisi tanımaktadır. İdari usul ilkelerinden tarafsızlık, katılım, dinlenilme hakkı, idareye danışmanlık ve ilgiliye hukuki yardımda bulunma ile idarenin resen araştırma yükümlülüğüne yer verilmektedir. Genel idari usul haricinde biçimsel, tek makam ile plana dayalı ruhsat usulü olmak üzere üç özel idari usul türü de bu kanunda ayrıca düzenlenmektedir. Yine diğer ülkelerdeki idari usul kanunlarında olduğu gibi idari işlem/kararlara karşı başvuru yolları ve süreleri ile idari işlemlerin şekli ve gerekçe yükümlülükleri kanunda ayrıntılı olarak düzenlenirken, aynı zamanda idarenin takdir yetkisinin sınırları çizilmektedir (Gemalmaz ve Doğru, 1998:127-128).

İdari usulü kanunlaştırma bakımından Anglosakson gelenekte yer alan ülke Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’dir. ABD’de Kıta Avrupası hukuk sisteminden farklı olarak Common Law (teamül hukuku) ve Case Law (içtihat hukuku) ön plandadır. İdari usule ilişkin süreç İdare-adli yargı ayrımı olmadığı için tek yargı sistemi tarafından adliye mahkemelerince verilen yargı içtihatlarının bir araya getirilmesi neticesinde 1946 yılında oluşturulmuştur (Günday, 2001:24). 1946 yılında Federal İdari Usul Kanunu, tüm eyaletlerdeki idari usulleri bir araya getirmenin yanı sıra başta takdir yetkisi de olmak üzere idarenin etkin ve hızlı karar alabilmesini sağlayacak bir nevi idareye rehber olacak Anayasal ilkeler de getirmiştir. Genel idareye ilişkin usuller, yargısal incelemeye ilişkin kurallar, idareye ilişkin karar verebilecek hâkimlere ilişkin hususlar bu kanunda yer almaktadır. Kanunun temel amacı, işlemlerin yapılma sürecine halkın katılımının sağlanması, işlem/kararlara ilişkin belirli standartlar getirilmesi, idarenin örgütlenmesi, kuralları ve usulleri hususunda halka bilgi verme yükümlülüğünün temin edilmesi ile idari işlem/kararların yargı incelemesine ilişkin kuralların düzenlenmesidir (Tarhanlı, 1985:226). Yönetimde demokrasinin sağlanması bakımından idari usul kanunu önemli bir yere sahiptir (Özay, 2004:5-6; Oğurlu, 2005:73). Bilgi edinme, idari işlemlerin gerekçeli olması, arşiv ve kayıtlara erişim, toplantıların açıklığı ve dinlenilme hakkı gibi temel idari usul kuralları bu kanunda yer almaktadır (Tarhanlı, 1985:226-227).

Türk idare hukukuna ilham kaynağı olan Fransa’da ise idari usul kanunu bulunmamaktadır. Fransa’da idare hukuku yargı içtihatlarıyla oluşturulmakla birlikte idari işlem veya kararların genel ilkelerin ile idari işlemlerin nasıl yapılacağına ilişkin kuralların belirlenmediği görülmektedir. Bunun temel gerekçesi, Fransız mahkemelerinin yalnızca tamamlanmış olan idari işlemleri hukuka uygun olarak kabul etmesi ve işlemin yapılmasından önceki safhaları idari tekniği olarak görmesinden dolayı bu safhaların hukuki incelemesine girmemektir (Azrak, 1964:156).

Her ne kadar genel idari usul kanunu bulunmamakla beraber idari usul ilkelerinin farklı kanunlarla düzenlendiği görülmektedir. Örneğin bilgi edinme hakkı, idari kararların gerekçeli olarak açıklanması, idari süreçlere katılım ve dinlenilme hakkı gibi idari usule ilişkin ilkeler farklı kanunlarla düzenlenmiş durumdadır. Ayrıca 2015 yılında “*Kamu İdareleri ve Bireyler Arasındaki İlişkilerin Düzenlenmesine Dair Kanun*” çıkarılarak idarenin çalışma usulü ve bireylerin yönetime katılmalarına yönelik genel nitelikte kurallar ihdas edildiği görülmektedir. Söz konusu Kanun, 752 bağlantı maddeleriyle birlikte toplam 474 maddeden oluşmaktadır. Bu kanun her ne kadar farklı bir adla isimlendirilmişse de bir nevi “*genel idari usul kanunu*” niteliğindedir. Nitekim bu kanun özel kânunlarda düzenleme bulunmaması halinde uygulanmaktadır. Kanunda genel olarak idareden talepler ve idarenin nasıl davranacağına ilişkin temel kurallara yer verilmektedir. İdarenin hangi işlemleri olduğu ve bu işlemlerde uyulması gereken temel kuralların neler olduğu, idarenin elindeki belgelere nasıl erişim sağlanabileceği ve kamusal bilgilerin nasıl yeniden kullanılabileceğini ve idari ihtilafların hangi usullerde çözülebileceği ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir (Çağlayan, 2023:26-32).

Ayrıca idari teamüllerin ve içtihat hukukunun uygulandığı ve yazılı hukuk kurallarından ziyade yerleşik uygulamaların geçerli olduğu Birleşik Krallık ’ta idari usule ilişkin ilkeler kamu yönetimine kazandırılmış durumdadır. Dolayısıyla, genel idari usul kanunu olmayan ülkelerde dahi idari usule ilişkin ilkeler birden çok kanunla veya idari ve yargısal içtihatlarla benimsenmiş durumdadır. Yapılan incelemelerde idari usulü kanunlaştıran bazı ülkelerde bilgi edinme ve idari usul ayrı, bazı ülkelerde ise aynı kanunda düzenlendiği gözlemlenmektedir. Örneğin İtalya İdari Usul ve İdari Belgelere Giriş Kanunu, Fransa İdari Dokümanlara Giriş Özgürlüğü Kanunu, Avustralya Bilgi Edinme Özgürlüğüne İlişkin Kanun gibi. Türkiye’de de “*İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*” olarak tek bir kanun hazırlanmış, lakin Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ayrı olarak çıkarılmıştır.

Bunun yanında, Avrupa Konseyi'nin üye ülkelere yönelik idari usule ilişkin tavsiye kararları bulunmaktadır. Bu kararların her ne kadar bağlayıcı olmayacağı söylenebilir de bu görece bir nitelik taşımaktadır. Nitekim Avrupa Konseyi icra organı Bakanlar Komitesi üye devletlerden tavsiyelerin nasıl yerine getirildiğini bildirmelerini talep edebilmektedir (Karahanoğulları, 1996:324-325). Bu kararlar arasından idari usule ilişkin öne çıkan ilk tavsiye kararı, 28 Eylül 1977 tarih ve 31 sayılı “*İdari İşlemler Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Kararı*”dır. Karar ile bilgi kaynaklarından yararlanma hakkı, dinlenme hakkı, idari işlemlerin gerekçeli olması, hukuki yardım ve temsil, idari işlemlere karşı başvuru yollarının gösterilmesi olmak üzere idari usule ilişkin beş ilke tespit edilmiş ve üye devletlere tavsiyede bulunulmuştur (Kuntbay, 1978). Avrupa Konseyi'nin idari usule yönelik diğer tavsiye kararları Kutu-1'deki gibi sıralanabilir.

Kutu 1. Avrupa Konseyi'nin İdari Usule Yönelik Tavsiye Kararları

- İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin (80)2 Sayılı Tavsiye Kararı,
- Tarafından Tutulan Bilgilere Erişim Hakkına İlişkin (81)19 Sayılı Tavsiye Kararı,
- İdari Sorumluluğa İlişkin (84)15 Sayılı Tavsiye Kararı,
- Çok Sayıda Kişiyi Etkileyen İdari Usule İlişkin (87)16 Sayılı Tavsiye Kararı,
- İdare Tarafından Tutulan Kişisel Verilerin Üçüncü Kişilere Verilmesine İlişkin (91)10 Sayılı Tavsiye Kararı,
- Resmî Belgelere Erişim Hakkına İlişkin (2002)6 Sayılı Tavsiye Kararı,
- İdare Hukukunda Mahkeme Kararlarının Ve İdari İşlemlerin Uygulanmasına İlişkin (2003)19 Sayılı Tavsiye Kararı,
- İdari İşlemlerin Yargısal Denetimine İlişkin (2004)20 Sayılı Tavsiye Kararı

Kaynak: Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, 2024.

Yine Avrupa Konseyi 2007/7 sayılı kararı ile iyi idare ilkelerini tespit ederek üye devletlerin idari işlemlerini bu ilkeler doğrultusunda yerine getirmeleri hususunda tavsiye kararında bulunmuştur. Adı geçen iyi idare ilkeleri olarak eşitlik ilkesi, kanunilik ilkesi, tarafsızlık ilkesi, hukuki kesinlik ilkesi, orantılılık ilkesi, katılım ilkesi, mahremiyete saygı ilkesi, makul sürede faaliyette bulunma ilkesi ile açıklık ilkesi yer almaktadır (Karahanoğulları, 2024). Ayrıca Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)'de üye ülkelere yönelik değerlendirmelerinde kamu idarelerinin çalışma usulüyle ilgili eleştiriler getirmekte ve raporlar yayımlamaktadır. Bunlar genellikle üye ülkelerin kamu yönetimini iyileştirmeye, idari süreçlerin şeffaflığını, etkinliğini ve hesap verilebilirliğini artırmaya yöneliktir. Örneğin OECD'nin “*Better Regulation Report (Daha İyi Düzenleme Raporu)*” çerçevesinde üye ülkelere idari usullerin iyileştirilmesi için politika önerileri ve iyi uygulama örnekleri sunulmaktadır. Bu tür çalışmalar, üye ülkelerin sorumlu yönetim anlayışı ile kamu hizmetlerinin kalitesini artırmaya yöneliktir (OECD, 2022). Yine AB ve OECD ortak bir girişimi olan SIGMA (Yönetişim ve Yönetimde İyileştirmeye Destek Ağı)'da üye ülkelerin yönetişimi ve kamu yönetimi kapasitelerini güçlendirme amacı çerçevesinde iyi yönetim ilkelerini ortaya koymuştur. Bu ilkeler arasında teşkilatlanma, hesap verilebilirlik ve gözetim başlığı altında yer alan 17. ilkede iyi yönetim hakkında söz etmekte ve iyi yönetim hakkının kamusal sorumluluk, yargı denetimi ve idari usul yoluyla desteklenmesi gerektiği üzerinde durulmakta ve idari usule yönelik temel kurallar ayrıntılı bir şekilde belirtilmektedir (SIGMA, 2023:29-30). SIGMA, iyi yönetim ilkeleri kapsamında üye ülkelerle ilgili rapor hazırlamakta ve AB ile OECD'ye uyum için üye ülkelere kamu reformları için bir kılavuzluk sağlamaktadır.

4. İDARİ USULÜN TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİM SÜRECİ

Gereke ilkesi, katılım, açıklık, dinlenme ve savunma hakları gibi idari usul ilkeleri dünyada genellikle kabul görmekte ve ülkelerin hukuk ve yönetim sistemlerine dahil edilmektedir. Bu gerçeğin bir sonucu olarak idari usulün yasalaşması, Türkiye'de yarım yüzyılı aşkın süredir tartışılan bir meseledir. Bu konunun bu kadar uzun bir süredir gündemde olması düzenleme ihtiyacının varlığına işaret etmekte ve aynı zamanda bu alanın ne kadar sorunlu olduğunu da ortaya koymaktadır.

Konuya ilk olarak ilgi duyan ve idari usul hakkında farkındalık yaratan akademi çevresi olmuştur. Bugüne kadar idari usulü ve değişik ülke uygulamalarını ortaya koyan akademik tezler ve hatırı sayılır miktarda makale yayımlanmıştır. Akademiklerin bu ilgisi kamu yönetiminin de dikkatini bu noktaya çekmiştir. İdari usulün ilk olarak 1963 yılında Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Raporu (MEHTAP) raporunda ele alındığı görülmektedir. Bu raporda idari usul konusu ayrı bir başlık altında ele alınmaktadır. Raporda idari usul, kamu yönetiminin geliştirilmesinin bir aracı olarak kabul edilmiştir. İdari usul konusunda dinlenme hakkı ile açıklık ve kanunilik ilkesine yer verilmektedir. Özellikle kanunilik ilkesi çerçevesinde yönetimin verimli ve düzenli çalışmasının idari usulle gerçekleştirilebileceği belirtilmektedir. Özel kanunlarda öngörülen usuller dışında

yönetimsel geleneklerle hareket edildiği ve bu durumun hizmetlerin rasyonel ve objektif bir biçimde işlenmesine engel olduğu ve idari usullerin kurumların hazırlayacağı “*mevzuat ve görev kılavuzu*” ile açıkça düzenlenmesi gerektiği ve diğer taraftan yönetimin işleyişi ile kamu hizmetlerinin sunulmasında uygulanacak kurallar setinin kanun düzeyinde belirlenmesi gerektiği raporda ileri sunulan öneriler arasında yer almaktadır (TODAİE, 1966:54-55).

Aradan geçen yaklaşık 20 yıllık süre zarfında idari usule yönelik herhangi bir düzenleme olmamıştır. Ancak idari usule ilişkin olarak 1982 Anayasasının hazırlanma sürecinde Anayasa Tasarısı ile Komisyon Raporu Danışma Meclisinde görüşülürken, idarenin kuruluşuna yönelik 154. maddenin değerlendirilmesine geçilmeden önce, üyeler arasında yer alan Cahit Tutum tarafından idari usul hususunda yeni bir madde eklenmesi önerisi getirilmiştir. Bu öneri şu şekildedir (TBMM, 1982:671-672):

“MADDE ...- İdarenin, faaliyetlerini düzenli, objektif ve güvenilir biçimde yürütebilmek için uyması gereken genel idari usul kuralları özel kanunla düzenlenir.”

Önerenin gerekçesi ile önerenin komisyonca ret gerekçesi aşağıdaki Kutu-2’de yer almaktadır. Öneride belirtilen konuların doğruluğu aradan geçen 42 senede gün yüzüne çıkmış ve idari usul anayasal bir ilkeye dönüştürülemediği ve Genel İdari Usul Kanununun bugüne kadar hala yasalasamamıştır.

Kutu 2. 1982 Anayasasına İdari Usul Maddesinin Eklenmesine Yönelik Öneri

<p>CAHİT TUTUM — Sayın Başkanım, değerli üyeler; öngememde, Türkiye’de yıllardır eksikliği çekilen bir Genel İdarî Usul Yasasının çıkarılması bir Anayasal direktif haline getirmek ve böylece yıllardır vatandaşla idare arasındaki ilişkilerdeki eksiklikleri ve keyfilikleri önlemeye yönelik bir öneridir.</p> <p>Değerli arkadaşlar; İdarenin faaliyetlerini objektif esaslara göre yürütmesi ve istikrar içinde, güvenilir bir sistem içerisinde faaliyetlerin yürütülmesi asıldır. Ancak idare, eylem serbestliği ve bizatihi faaliyetlerinde belli birtakım objektif ölçülere uyma gerekliliği uygulamanın hiçte böyle olduğunu göstermez. Maalesef uygulamada idare, kendisini belli ölçülerde sınırlama ve o ölçüler içerisinde istikrarlı birtakım işlemlerde bulunmak külfetinden sürekli bir şekilde kendisini azade kılmaya çalışır. Bu dünyanın her yerinde yönetime atfedilebilecek önemli kusurlardan biridir.</p> <p>Son yıllarda özellikle Avrupa’da idarenin genel olarak faaliyetlerini yürütürken bağlı olacakları esasları büyük ölçüde vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini etkilemesi açısından bir araya getirip, az çok ortak ilkeler üzerinde anlaşma sağlanması doğrultusunda büyük çabalar olmuştur. Bu bakımdan Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 28 Eylül 1977 tarihinde 31 sayılı bir kararı vardır. Bu karar, bu Komitenin kararma göre, 5 önemli genel usul ilkesi üzerine anlaşma sağlanmıştır. Bunlar kısaca; idarenin işlem ve eylemlerinde vatandaşın haklarını ve menfaattarını zedeler nitelikte herhangi bir işlemin mutlaka ilgiliye kendisini bu işlem karşısında savunma fırsatı verilmesi için tebliği, bildirilmesi ve karşıt delilleri ileri sürmesine fırsat ve imkân verilmesini; Bir başka ilkede, işlemlerinde idarenin vatandaşa işlemlerinin gerekçelerini açıklaması zorunluluğu; Yine işleme karşı başvurma yollarının vatandaşa gösterilmesi ve belirtilmesi zorunluluğu ve nihayet vatandaşa hukuki yardım ve temsil hakkının tanınması gibi önemli bazı ilkeler üzerinde anlaşma sağlanmıştır.</p> <p>Sayın Başkanım, değerli üyeler; Öngemem aslında idarenin bugün az çok şu söylediğimiz genel esaslara uyduğu varsayılmakla birlikte bunları derli toplu formaliteleri basitleştirici; ama vatandaşa güven verici bir Genel İdarî Usul Yasası çerçevesinde toplanmasının zorunlu olduğunu düşündüm ve bu nedenle bu önergeyi verdim. Takdirlerinize saygıyla sunarım.</p>
<p>ANAYASA KOMİSYONU BAŞKANVEKİLİ FEYYAZ GÖLCÜKLÜ — Sayın Başkanım, değerli üyeler; Tutum arkadaşımızın söylediği hususları zaten idarenin bünyesinde ve çalışmasında mevcut sayıyoruz. Kendileri de “idare bir ölçüde bu kurallara uyup, bunlara uygun hareket etmektedir.” diyor. İkinci olarak tasarının 6’ncı maddesi, “Kanun önündeki eşitlik” maddesinde bu telakkinin, fikrin nüvesi mevcut. Orada Devlet organları ve idarenin vatandaşlara hiçbir suretle farklı muamele yapmayacağı, kanunlar önünde eşit tutacağı da söylenmiş. Keza, bu idare bölümünü düzenleyen hükümler arasında, idarî kararlara karşı yargı yolu vesaire gibi müesseselerimiz de var. Onun için böyle müstakil bir maddenin Anayasaya konmasına katılmıyoruz. Arz ederim, saygılarımı sunarım.</p>

Kaynak: TBMM, 1982:671-672.

1984 yılında 3056 sayılı Kanun ile Başbakanlık bünyesinde genel olarak kamu yönetiminin geliştirilmesi ve reformların takibi amacıyla İdareyi Geliştirme Başkanlığı (İGB) kurulmuştur. Başbakanlığın ve dolayısıyla

İGB'nin görevleri arasında “*idari usul ve işlemlerin kolaylaştırılması ve sadeleştirilmesi için gerekli araştırma ve çalışmalarda bulunmak*” görevi yer almaktadır. Başbakanlık İGB, idari usul konusunda yetkili ve görevli kılınmıştır. İdari usul doğrultusunda aynı yıl “2977 sayılı *İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu*” yürürlüğe konulmuş ve bu yetki kanunu çerçevesinde çeşitli kanunlarda değişiklikler yapılmıştır. Yapılan mevzuat değişikliklerinin ise bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açan belgelerin azaltılmasına yönelik olduğu gözlemlenmektedir (Kuyumcu, 2010:133-135). Bu yetki kanunun süresi 1985 tarihinde 3207 sayılı kanunla bir yıl, 1986 tarihinde 3296 sayılı kanunla 2 yıl uzatılmış ve benzer değişiklikler yapılmaya devam edilmiştir. Yetki kanunun süresinin sona ermesini takiben 1988 yılında aynı isimle 3481 sayılı yeni bir yetki kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun amacı da önceki ile aynı olup, Bakanlar Kuruluna bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması doğrultusunda 2 yıl kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermektedir. Ancak bu yetki kanununa açılan iptal davası neticesinde Anayasa Mahkemesince bu kanun iptal edilmiştir. İptal gerekçesinde genel idari usule değinildiği görülmektedir (Anayasa Mahkemesi, 1990).

“Kamu kurum ve kuruluşlarının birbirleriyle olan ilişkileri, kamu hizmetlerinin daha düzenli ve verimli yürütülebilmesi amacıyla ve kuruluş yasalarının verdiği yetki ve görev çerçevesinde oluşmaktadır. İdarenin gereksinme duyduğu usul ve işlemlerin kurallarını düzenleyen genel bir ‘idari usul’ yasaının bulunmaması bu konu ile ilgili kuralların dağınıklığına neden olmaktadır. Bir idari işlemin yapılması için uyulması gereken biçim ve izlenmesi gereken yöntem kuralları ise genellikle o kamu kurum ve kuruluşu ile ilgili yasa, tüzük, yönetmelik, genelge gibi çeşitli metinler içinde yer almaktadır. İşte bu tür ilişkilerin kapsamı ise tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve yapılan ile kuruluş yasaları ve bunlara dayalı olarak yürürlüğe konulan tüzük, yönetmelik ve genelgelerin birbirleriyle karşılaştırılması ile saptanabilir”

Daha yakın tarihli benzer bir çalışma olan 1991 tarihli Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) raporunda da idari usul konusu yönetimin iyileştirilmesi kapsamında değerlendirilmiştir. Bu raporda idari usul kavramı MEHTAP raporunun aksine hiçbir şekilde kullanılmamıştır. Bunun yerine idari usul “*bürokratik yöntem ve işlemler*” başlığı altında incelenmektedir. Kurumların yaptığı işlem ve kullandıkları yöntemlerin sürekli olarak geliştirilip, iyileştirilmesi gerekliliğinin altı çizilmekte ve idari usulden ziyade bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi üzerinde durulmaktadır (TODAİE, 1991:98-100). Dolayısıyla KAYA raporu MEHTAP raporundan farklı olarak bürokrasi ve kırtasiyecilikle mücadeleye odaklanmış ancak sistemin temeli olan idari usul görmezden gelinmiştir.

Genel idari usul kanunu hazırlanması konusunda en kapsamlı çalışma Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığınca “*İdari Usul Kanununda Düzenlenecek Hususlar*” isimli proje ile 1996 yılında başlamıştır. Proje kapsamında akademisyen ve hâkimlerden seçilmiş 5 kişiden teşkil bir proje komisyonu oluşturulmuştur. Proje programı çerçevesinde önce seçilmiş bazı ülkelerdeki (ABD, Almanya, Avusturya, İsviçre, İspanya ve İtalya) idari usul kanunlarının Türkçeye tercüme edilmesi, komisyon tarafından üst düzey kamu görevlilerine hazırlanan anket oluşturulması ve bu anketlerin sonuçlarının değerlendirilmesi, yerli ve yabancı uzmanlarında yer alacağı tüm kurumların geniş katılımıyla bir sempozyum düzenlenmesi ile kanun taslağının hazırlanması öngörülmüştür (Özkan, 1997:181-182). 1998 yılında Başbakanlık İGB'nin öncülüğünde uluslararası bir sempozyum düzenlenmiş ve ardından genel idari usul kanun tasarısı hazırlanmıştır. Bu süreçte idari usul konusunda geniş katılımlı çalışmalar yürütülmüş gerek idareciler gerekse akademi çevresi bu sürece katkıda bulunmuştur. Ancak ülkenin politik istikrarsızlığı genel idari usul kanun tasarısının yasalaşmasına imkân vermemiştir.

12.01.2002 tarihinde P.2002/3 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile “*Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Gerçekleştirilmesi Eylem Planı*” kabul edilmiştir. Bu çerçevede kamu hizmet sunumunda performans standartlarının oluşturulması amacıyla hizmet standartlarının oluşturulması ve hizmet sunumunda kamusal makamlarca kullanılan takdir yetkisinin objektif ölçütlere bağlanması hedeflenmektedir (Acar, 2007:89-90). Proje dolaylı olarak idarenin işlem ve faaliyetlerinin hangi usullerle gerçekleştiği hususunda vatandaşları bilgilendirmektedir.

İdari usulün kanunlaşması yönünde önemli gelişme 2003 yılında gerçekleşmiştir. 03.01.2003 tarihinde ilan edilen 58. Hükümet Acil Eylem Planı'nın “*kamu yönetimi reformu*” alt başlığının 21. eylemi olarak “*İdari Usul Kanunu çıkarılması*” öngörülmüş ve bu eylemin yürütülmesinden Adalet Bakanlığı sorumlu kılınmıştır. Eylemin hayata geçirilme süresi 6-12 ay olarak belirlenmiştir. Yine aynı eylem planında “*kamu yönetimi reformu*” başlığı altında 13. eylem olarak “*Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısının hazırlanacağı*” belirtilmekte ve yine bu eylemin yürütülmesinden de Adalet Bakanlığı sorumlu tutulmaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2003:23-26). Bu çalışmalar neticesinde hazırlanan mevzuat taslağı TBMM 21. dönemde 2/1011 esas numarasıyla “*İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*” olarak teklif edilmiştir. Ancak kanun teklifi

yasalaşmamıştır. Bu kanun teklifi 22. dönemde aynı adla tekrar teklif edilmişse de kanun teklifi ikiye ayrılmış, teklifin bilgi edinme hakkını düzenleyen kısmı ayrı bir kanun olarak 09.10.2003 tarihinde 4982 sayılı kanun ile yasalaşırken idari usulü düzenleyen kısmı ise yasalaşmamıştır.

2000’li yıllarda genel idari usulden farklı olarak idari usulle ilgili üç mevzuat düzenlemesi yapıldığı görülmektedir. Bunlar sırasıyla 02.12.2004 tarihli ve 25658 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, 17.02.2006 tarihli ve 26083 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile 31.07.2009 tarih ve 27305 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”tir. İlk düzenleme kurumlar arasındaki yazışmaların belirli standartlarda, hızlı ve güvenilir yapılmasına yönelik usul kurallarını düzenlerken, ikinci düzenleme mevzuat hazırlık sürecinde kamu kurum ve kuruluşlarının uyması gereken usul kurallarını düzenlemektedir. Her iki düzenlemede yönetimin iç işleyişine yöneliktir. İlk yönetmelik 2015 ve 2020 tarihlerinde ikinci yönetmelik ise 2022 yılında yeniden düzenlenmiştir.

Genel idari usulle ilgili ilke ve kuralları doğrudan içeren düzenlemelerin yer aldığı üçüncü düzenleme “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” olmuştur. Vatandaş beyanına güvenen, verimli, etkin, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin düşük maliyetli, kaliteli, hızlı ve basitleştirilmiş bir biçimde sunulmasını temin etmek üzere, idarelerin uyması gereken usul ve esasları düzenlemek amacıyla çıkarılan yönetmelikte yönetimin uyacağı temel ilke ve kurallar özetle Kutu-3’de görüldüğü şekildedir.

Kutu 3. Yönetmelikte Yer Alan Yönetimin Uyacağı Temel İlke ve Kurallar

- Kamu hizmetlerinin, başvuru yapılan ilk kademedede sonuçlandırılması,
- Başvuru mercii ile karar/onay makamı arasında birden fazla kademe oluşturulmaması,
- Yönetimin başvuruların, doğrudan kamu hizmetini sunan birime yapılmasını ve ilk kademedede sonuçlandırılmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alması,
- Yönetimin sunduğu hizmetleri yerine getirecek birim ve görevlileri tespit etmesi,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet standartları oluşturması ve sundukları hizmetlere ilişkin sürelerin, istenilen belgelerin burada yer alması ve bu standartlara uyulmaması halinde başvurulacak mercilerin iletişim bilgilerine hizmet standartlarında yer verilmesi,
- Hizmet standartlarının başta e-Devlet Kapısı ve kurumsal internet sayfaları olmak üzere hizmeti doğrudan sunan birimlerce vatandaşların kolayca görebileceği panolarda, duyurulması,
- Yönetimin, sunduğu kamu hizmetlerinin envanterini yönetmelikte belirtilen biçime göre oluşturarak kurumsal internet sayfasında ve e-Devlet Kapısında en güncel şekliyle yayınlaması,
- Yönetimin sunduğu kamu hizmetlerinin engelliler tarafından kolayca erişilebilir olması için gerekli tedbirleri alması,
- Başvurulu hizmetlerde uyulacak usul kuralları şu şekildedir:
 - Düzenlemelerin beyan esas alınacak şekilde hazırlanması,
 - Zorunlu olmadıkça, işlemin gerçekleştirilme evresine kadar belge talep edilmemesi,
 - İş sınavlarına müracaat safhasında sadece sınav için gerekli belgelerin istenmesi ve göreve başlamak için gereken belgeler ise sınavı kazananlardan istenmesi,
 - İdarenin görevi gereği kendisinde bulunan bilgi ve belgeler ile daha önce başvuru sahibinden alınarak kurum kayıtlarına aktarılan ve değişmediği başvuru sahibi tarafından beyan edilen belgeler yeniden istenmemesi,
 - İstenen belgenin aslının getirilmesi hâlinde, belgenin fotokopisinin aslına uygunluğu kontrol edildikten sonra ilgili görevli tarafından unvan ve isim yazılarak tasdik edilmesi,
 - Diğer idarelerin elektronik ortamda paylaşımına açtığı bilgi ve belgelerin başvuru sahibinden istenmemesi,
 - Başvuru sahibinden adli sicil kaydı yerine yazılı beyan istenmesi,
 - Başvuruda istenen belgeler, idarece sayma suretiyle belirtilmesi.
 - Talep edilen belgeler arasında, yönetim tarafından istenecek diğer belgeler veya vb. belgeler gibi muğlak ifadeler yer verilmemesi,
 - Başvuru sırasında istenen formlar ilgili kamu kurum ve kuruluşunun internet sayfasında yayımlanması,
 - Doğrudan şahsen yapılan başvurular esnasında başvuru incelenerek anında giderilebilecek eksikliklerin yeniden yazışmaya gerek kalmaksızın tamamlanması,
 - İstem hâlinde başvuru sahibine alındı belgesi verilmesi,
 - Başvuru sonucunun olumsuz olması halinde başvuru sahibine gerekçesinin bildirilmesi,
 - Başvuru sahiplerine başvuruları esnasında, ödemek zorunda oldukları mali yükümlülükler, mevzuat dayanakları ile birlikte açıkça belirtilmesi.
- Kurum içi-dışı görüş, bilgi ve belge talep yazılarının günlü yazılması,
- İlgili mevzuattaki özel hükümler saklı kalmak şartıyla, kamu kurum ve kuruluşları bilgi ve görüş taleplerini en geç 15 gün, belge taleplerini ise en geç 5 gün içinde yerine getirmesi,
- Yönetimin yazışmaları elektronik ortamda yapabileceği ve bilgi ve görüş yazıları için 15 günü geçmemek üzere ek süre kullanabilecektir.

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı, 2024.

Bu yönetmelik, idari usul kanununu önceleyen bir adım olarak görülmüştür (Küçükyağcı, 2022:336-337). 2000’li yılların ilk on yılına girerken idari usul konusu kamu yönetimi reformu çerçevesinde yeniden ele alınmaya başlamıştır. Bu süreçte bir yandan Adalet Bakanlığı bünyesinde çalışmalar yürütülmüş ve genel idari usul kanun tasarısı hazırlanmış diğer yandan da Başbakanlık kendi tasarısını hazırlamıştır. Diğer taraftan 12.04.2010 tarih ve 2010/1 sayılı kararla “*Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı*” çerçevesinde 01/04 sayılı tedbir olarak genel idari usul kanununa ilişkin çalışmaların tamamlanması öngörülmüştür. Bu tedbire ilişkin sorumlu kurum olarak Başbakanlık (İdareyi Geliştirme Başkanlığı); ilgili kurum olarak da Adalet, İçişleri ve Maliye Bakanlıkları gösterilmiştir. Konuyla ilgili olarak Başbakanlık (İGB) ilgili üç kurumun görüşlerine de başvurularak nasıl bir idari usul kanunu hazırlanması gerektiğini belirlemeye çalışmıştır (Council of Europa, 2010). Bu kapsamda Adalet Bakanlığı kendi hazırladıkları taslağa yürürlük kazandırılması gerektiğini ifade etmiştir. İçişleri Bakanlığı yeniden ve idarenin perspektifine uygun bir kanun taslağı hazırlanması gerektiğini savunmuştur. Maliye Bakanlığı ise herhangi bir taslak belirtmeden idari usul kanun taslağında olması gereken hususları ortaya koymuştur. Ancak bu çalışmada yarım kalmıştır.

İdari usul konusunda önemli bir girişimde 2017 yılında gerçekleşmiştir. Nisan 2017 tarihinde Türkiye, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapmıştır. Bu süreçte yeni hükümet modelini daha işlevsel kılmak üzere Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından öncelikli 15 proje oluşturulmuş ve geçiş sürecinde bu projelerin hayata geçirilmesi planlanmıştır. Bu projelerin ilki “*idari usul kanununun çıkarılması*”dır. Proje dokümanları incelendiğinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecinde idarenin çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi, sisteme getirilen eleştirilerin idarenin çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi yoluyla giderilmesi, sistemin getireceği hızlı karar alma süreçlerinin yazılı hukuk kurallarıyla belirlenmesi, karar alma sürecindeki süratin usul ve esaslar getirilerek dengelenmesi, devlet ile vatandaş arasındaki ilişkilerin ilk defa genel nitelikte bir kanunla düzenlenmesi ile idarenin düzenli çalışması ve vatandaş odaklı hizmet sunumuna yönelik kurallar getirilmesinin projenin amaçları arasında yer aldığı görülmektedir. Ayrıca OECD SIGMA’nın bu Kanununun yokluğundan dolayı Türk kamu yönetimine yönelttiği eleştirilerin de Kanunun çıkarılmasıyla karşılanmış olacağına altı çizilmektedir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2017:2-3). Proje çerçevesinde kanunun çıkarılması hususunda izlenecek yol aşağıdaki şekilde görüldüğü gibidir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2017:4-5);

- İdari usule ilişkin ülke örneklerinin yeniden incelenmesi ve buna yönelik rapor hazırlanması
- Akademisyen, idari yargı mensubu, idareci ve kamu kurumlarında görev yapan kariyer meslek mensuplarının katılım sağlayacakları geniş katılımlı bir seminer düzenlenmesi
- Kanun taslağına esas teşkil edecek hususlarda derinleşmek üzere daha dar kapsamlı bir ekiple çalıştaylar yapılması
- İdari usule yönelik kanun taslağının tamamlanması
- Kanun taslağına yönelik bütün kamu kurumlarının ve gerekli görülen sivil toplum kurumlarının görüşlerinin alınması
- İdari usul kanun taslağının siyasi iradenin onayına sunulması

Ancak yapılan çalışmalar proje aşamasında kalmıştır. Nitekim Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı bünyesindeki Başbakanlık uzmanlarının farklı kurumlara dağıtılmasıyla Başbakanlık tasfiye sürecine girmiş ve akabinde projede siyasi irade tarafından gereken ilgiyi ve desteği görememiştir. Bu durum idari usulün kanunlaşmasına yönelik önemli bir fırsatın kaybedilmesine yol açmıştır. Netice itibarıyla idari usul kanunun çıkarılmasına yönelik bu girişimde teşebbüs aşamasında kalmıştır.

İdari usul kanunu AB tarafından talep edilen kanunlardan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim AB’ye aday ülkeler Lüksemburg, Madrid ve Kopenhag Zirvelerinde kabul edilen AB üyelik kriterlerini yerine getirmek zorundadırlar. Bu kriterler çerçevesinde aday ülkelerin gösterdiği ilerlemeler ülkelerin ilerleme raporlarında değerlendirilmektedir. Kamu yönetiminde AB ülkelerince genel kabul görmüş olan kamu yönetimi ilkeleri “*Avrupa İdari Alanı*” ismiyle anılmaktadır. Avrupa İdari Alanı her ne kadar doğrudan topluluk müktesebatının bir parçası olmamakla birlikte bu müktesebata uyum çerçevesinde aday ülkelerce gerçekleştirilecek kamu yönetimi reformlarında dikkate alınması gereken yol gösterici standartlar olarak kabul edilmektedir. Bu standart ilkeler AB ülkelerince kimi zaman anayasaya ilkeler halinde koyulurken kimi zamanda anayasaya ek olarak bilgi edinme hakkı kanunu, idari usul kanunu ve kamu personel kanunları gibi birçok kanunun içine gömülmüş yahut da bu kanunlara işlenmiştir (Kuzey, 2005:58).

Avrupa İdari Alanı kapsamında “*Kamu hizmetlerinin ‘Hukuka Uygun Yönetim’ ilkesi çerçevesinde Yönetilmesi*” yer almaktadır. Sorumlu yönetim ve etkin vatandaşlığın sağlanabileceği ilke olan hukuka uygun yönetimin önemli bir unsuru olarak o ülkede nitelikli bir idari usul kanununun bulunması gerektiği ve idari karar alma mekanizmasının bu usule uygun hareket etmesi gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Aynı zamanda söz konusu idari usul kanununun kamu yönetimi içinde koordinasyonu ve güç dengesini sağlayabilir niteliğe de sahip olması beklenmektedir. İdari usul kanunu çerçevesinde yönetimin faaliyet göstermesini ve kamu yöneticileri ile kamu çalışanları için bu kanunun örnek davranış modelleri oluşturacağı belirtilmektedir (Kuzey, 2005:85-88).

Bu noktada idari usul kanunu Avrupa İdari Alanı’nın önemli bir unsuru olarak karşımıza çıkmakta mali ve idari hesap verilebilirlik, sorumlu yönetim ve katılımcılık bağlamında AB tarafından aday ülkelerde bulunması gereken bir standart öge olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim Türkiye-AB ilişkileri ele alındığında idari usul hususunda taleplerin olduğu görülmektedir. Özellikle katılım ortaklığı belgeleri ile ulusal programlarda kamu yönetiminde etkililik, hesap verilebilirlik, şeffaflık ve sorumluluğun artırılması, kamu yönetiminin geliştirilmesi ile bunu sağlayacak belirli yasal düzenlemelerin (*Bilgi Edinme Kanun Tasarısı, Genel İdari Usul Kanun Tasarısı ile Kişisel Verilerin Korunması Kanun Tasarısı*) çıkarılması gerekliliği üzerinde durulmaktadır (Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, 2024a).

Diğer taraftan Türkiye-AB tam üyelik sürecinin somut olarak takip edildiği AB ilerleme raporları yer almaktadır. AB ilerleme raporlarının 1998 ‘den bu yana Türkiye için tutulduğu göz önüne alındığında idari usule ilişkin ilk önemli tespitin 2009 yılındaki AB ilerleme raporunda olduğu görülmektedir. İdari usul konusuna ilişkin değerlendirmeler “*kamu yönetimi*” alt başlığında düzenlendiği görülmektedir. Bu ilerleme raporunda 2009 yılında Türkiye tarafından yürürlüğe konulan kamu hizmeti sunmasına yönelik usul ve esasları düzenleyen bir yönetmelik ile hizmet standartları ve envanterinin oluşturulduğu, e-hizmet ve bilgi sunumunun geliştirildiği, başvuru hizmetlere ilişkin standartlar getirildiği ve engellilere yönelik tedbirlerin alınması gibi konulara odaklandığı belirtilmektedir. Yine yönetmelikle birlikte 170 yönetmelikte idari basitleştirmenin gerçekleştirildiği ve bürokrasiye yol açan 421 idari düzenlemenin kaldırılmasına rağmen şeffaflığın artırılması, düzenleyici etki analizleri yapılması, bürokratik işlemlerin azaltılması, idari usuller oluşturulması ile politika oluşturma ve koordinasyon sistemlerinin geliştirilmesi hususlarında önemli sorunların devam ettiği vurgulanmaktadır (Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, 2024b).

2009’dan 2015 yılına kadarki ilerleme raporlarında ise idari usul konusu veya genel idare usul kanununa ilişkin herhangi bir değerlendirmeye ilerleme raporlarında yer verilmediği görülmektedir. 2015 ve sonraki yıllardaki ilerleme raporlarında ise artık idari usul konusunun “*kamu yönetimi reformu*” alt başlığında ele alındığı görülmektedir. Bu durum önemlidir. Zira idari usul konusu artık kamu yönetimi reformunun bir unsuru olarak görülmeye başlanmıştır. Bu raporda e-devlet hizmetlerinin hızlı bir şekilde arttığı, engelliler için sınırlılıkların hala devam etmekle beraber kamu hizmetlerine ve binalarına erişim düzeyinin iyi olduğu belirtilmektedir. Ancak idari usullere yönelik hukuki çerçevenin çok parçalı olduğu ve genel idari usule ilişkin bir yasal düzenlemenin olmadığı ve bu çerçevede idari usullerin basitleştirilmesi için daha çok çaba sarf edilmesi gerekliliği üzerinde durulmaktadır Aynı ifade 2023 ilerleme raporunda da benzer şekilde ifade edildiği görülmektedir.

2019 ve sonraki ilerleme raporlarında ise idari usul konusu kamu yönetimi alt başlığının yanı sıra “*yolsuzlukla mücadele*” alt başlığında da ele alınmaya başlamıştır. İdari usul kanununun olması sadece kamu yönetimi reformunun değil, aynı zamanda yolsuzlukla mücadelenin de bir unsuru olarak görülmektedir. 2016 ve sonrasındaki ilerleme raporlarında idari usulle birlikte bazı hususlara da dikkat çekildiği görülmektedir. Bunlar genel olarak şu şekilde sıralanabilir (Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, 2024c);

- Hizmet standartları yapılmakla beraber kullanıcılara yönelik sürekli ve düzenli nitelikte memnuniyet anketlerinin düzenlenmediği
- Genel olarak kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi veya kalitesinin ölçülmesinden sorumlu bir kurum bulunmadığı
- İdari usullerin farklı sektörel yasalarla düzenlenmesi sebebiyle hukuki çerçevenin parçalı bir yapıda olduğu
- Genel idari usullere yönelik bir kanuni düzenlemenin olmamasının bürokratik işlemlerin azaltılmasını ve idari usullerin basitleştirilmesini önlediği
- TBMM Üyeliği Etik Kanunu, Kamu İhale Kanunu ve yolsuzluk olaylarını yetkili makamlara bildirenlerin korunmasına ilişkin düzenleme gibi Genel İdari Usul Kanunu ile önceki yolsuzlukla mücadele stratejilerinde öngörülen mevzuat değişikliklerinin hâlâ gerçekleştirilmediği

- İdari usule ilişkin bir düzenlemenin bulunmamasının iyi yönetim ilkelerinin ne ölçüde güvence altına alındığının değerlendirilmesini zorlaştırdığı ve bu sebeple işletmeler ve vatandaşların artan oranda hukuki bir belirsizlikle karşı karşıya kaldığı
- Kamu hizmetlerinin genel kalitesini iyileştirmek için merkezi bir politika veya koordinasyon mekanizmasının bulunmadığı belirtilmektedir.

2022 yılında ise çeviri hatası ile idari usul kanunu yerine de idari yargılama usul kanunun yazıldığı görülmektedir. Ancak idari usul kanunu ve idari yargılama usul kanunu birbirinden farklıdır. İlki yürütmenin idari faaliyetlerine yönelik usul kuralları iken, ikincisi idari işlem/kararların yargı mercilerince nasıl inceleneceğine yönelik usul kurallarını düzenlemektedir. İdari usulle ilgili aynı ifadelerin kullanıldığı ve bu nedenle çeviri hatasının olduğu açık bir şekilde kendini göstermektedir. Raporun İngilizce versiyonunda bunun idari usul kanunu olduğu görülmektedir. Ne yazık ki 2023 ilerleme raporunda da benzer hata devam etmektedir. Dolayısıyla idari usul kanununun çıkarılması süreci her ne kadar akamete uğramışsa da 2015 sonrasında AB'nin bu yöndeki talepleri artan bir şekilde devam etmektedir. Genel idari usul konusunda iç talep zayıflasa da dış talebin yüksek olduğu görülmektedir. Dikkat çekici bir nokta ise ulusal programlar, katılım ortaklığı belgeleri ve ilerleme raporlarında belirtilen Bilgi Edinme Kanun Tasarısı, Genel İdari Usul Kanun Tasarısı ile Kişisel Verilerin Korunması Kanun Tasarısı olmak üzere üç kanundan sadece Genel İdari Usul Kanun çıkmadığı/çıkarılmadığıdır. Bu cihetle 2010 yılından sonra yavaşlayan hatta durma noktasına gelen AB-Türkiye üyelik müzakerelerinin hızlanmasıyla "*Genel İdari Usul Kanunu*"nun yeniden gündeme alınabileceği ihtimal dâhilinde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Türkiye'de her ne kadar idari usule ilişkin genel bir kanuni düzenleme bulmamakta, ancak yargı önüne gelen uyuşmazlıklarda zamanla yerleşmiş birtakım içtihatlar bulunmaktadır. Bunlar yazılılık ve gerekçe ilkesi, yetki paralelliği ilkesi, şekilde ve usulde paralellik ilkesi, dinlenilme ve savunma hakkı bunlar arasında yer almaktadır (Kuyumcu, 2010:152). Nihayetinde 2024 yılına gelindiğinde Türk kamu yönetim sistemi hala genel nitelikte bir idari usul kanununa sahip değildir. Ancak bugüne kadar yapılan çalışmaların gerek akademisyenlere gerekse idarecilere sağladığı bilgi birikimi söz konusudur.

4. İDARİ USULÜN KANUNLAŞTIRILMASIYLA İLGİLİ ZORLUKLAR

İdari usulün kanunlaştırılmasıyla ilgili zorluklar beş temel alt başlıkta değerlendirilebilir. Bunlar sırasıyla siyasal risk, kurumsal/mesleki direnç, karar alma süreçlerinde yavaşlama ve esnekliğin azalması, yönetimin takdir yetkisini kaldırma, uygulamada karmaşıklık ve bürokrasiye yol açarak maliyet artışına neden olmadır (Kuyumcu, 2010:177-183; Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2017:2-3).

İdari usulün kanunlaştırılmasıyla ilgili en önemli zorluklardan ilki, bunun temelde siyasal risk içermesidir. Nitekim idari usulün kanunlaştırılması çok önemli bir siyasi karardır. Zira bu konu uzun yıllardır tartışılmış, fakat bugüne kadar bir neticeye ulaşılamamıştır. Konunun siyasi mahiyeti, idari usulün kanunlaştırılmasının bütün idari karar alma süreçlerini etkileyecek olmasıdır. Dolayısıyla bu kanunla birlikte Cumhurbaşkanından, bakanlardan valilere kadar idari karar almaya yetkili bütün kamusal makamların görev ve yetkileri idari usul kanunu tarafından belirlenen şekil ve usul kurallarıyla sınırlandırılmış olacaktır. Bu açıdan siyasi iradenin bu yasal düzenlemeyi desteklemediği takdirde idari usul kanununun yasalaşması mümkün olmayacaktır (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2017:2).

İdari usulün kanunlaştırılmasıyla ilgili zorluklardan ikincisini adına bürokratik direnç de diyebileceğimiz kurumsal veya mesleki direnç oluşturmaktadır. İdari usul kapsamında yapılacak çalışmalar ve sonuçta gerçekleştirilmek istenen kanuni düzenlemeler bakımından kamu kurumlarının veya bazı meslek mensuplarının açık veya örtülü direncinin söz konusu olması muhtemeldir. İdari usul kanununun getireceği şekil ve usul kuralları en başta kamu yöneticilerinin karar alma yetkilerini sınırlandıracaktır. Bu açıdan en fazla direnç gösterme potansiyeli mülki idare amirleri başta olmak üzere kamu idarecileri olacaktır (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2017:3).

İdari usulün kanunlaştırılmasıyla ilgili zorluklardan üçüncüsü, karar alma süreçlerinde yavaşlama ve esnekliğin azalmasıdır. İdari usul kanunu alışılmış ve büyük ölçüde emir ve talimatlara dayanan seri karar alma sürecini bir miktar yavaşlatabilir. Belirli süreçlerin sıkı bir şekilde düzenlenmesi, bazen işlemlerin uzun sürmesine neden olabilir. Bu durum, hızlı karar alma ihtiyacı olan durumlarda zaman kaybına yol açabilmektedir. Zira idari usul kanunu belirli şekil ve usule uygun olarak işlemesi gereken birtakım süreçler öngörmektedir. İdari usul konusunda en önemli zorluklardan birisi, idari usule ilişkin kuralların yönetimin etkin ve verimli işleyişini zorlaştırdığı ve yavaşlattığı meselesidir. Örneğin idari usulün katılım ilkesi hızlı karar alıp uygulama sürecinde

hizmetleri yavaşlatabilmektedir. Bu durum yönetimin etkili ve hızlı karar alıp uygulamasını sağlayan esneklik özelliğini olumsuz etkilemektedir (Hacımuratlar, 2011:91-92). Dolayısıyla idari usulün getirdiği kimi temel ilkeler (özellikle katılım ilkesi) etkin ve verimli bir yönetim anlayışı ile çelişki oluşturabilmektedir. Nitekim idari usul kanunu ile birlikte idarenin işleyiş kurallarının tedvin edilmesi, vatandaşların veya geniş tabiriyle kullanıcıların yönetimin işleyişine katılımlarının gerçekleştirilmesi, yönetimi hareket edemez hale getirmekte ve yönetimin kendi üzerine düşen görevleri yerine getiremez kılmaktadır. Bu durumda kamu hizmetlerini aksatmakta ve dolayısıyla kamu yararının da gerçekleşmesine engel olmaktadır (Kapani, 1977:210).

Yönetimde katılımı sağlayan demokrasi ile etkinlik ve verimlilik diktomisi idari usulün hayata geçirilmesinde önemli zorluk alanlarından birini oluşturmaktadır. Bu noktada esas olarak etkinlik ve katılım / verimlilik ve demokrasi birbirini dışlamamaktadır. Katılım etkinliğe ket vurmuyacak şekilde düzenlenebilir. Katılım bireysel işlemlerin hazırlık aşamalarına ilişkin olarak düzenlenebilir. Nitekim karar alma aşamasında katılım söz konusu olmayacaktır. Aksi halde bu düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak adlandırılan yönetim modeline benzer bir durum teşkil eder. Netice itibarıyla idari usulün sadece vatandaşlara veya geniş anlamda kullanıcıya koruma sağlama doğrultusunda bir işleve ve anlama sahip olmadığını aynı zamanda bir “iyi yönetim”in varlığına yönelik bir anlama ve işleve sahip olduğunu kabul etmek gerekir. Katı prosedürler, özellikle değişen koşullara hızlı uyum sağlama ihtiyacı olan durumlarda esnekliğin azalmasına yol açabilir. Ancak idari usul kanununda acil durumlar ve ivedi karar alınmasını gerektiren özel koşullar için istisna hükümleri getirilmesi yoluyla bu olumsuz durumun önüne geçilebilir.

İdari usulün getirdiği diğer bir zorluk ise yönetimin takdir yetkisini kaldırdığı meselesidir. Artık yönetim takdir yetkisini kullanırken artık tek başına hareket ederek yapacağı işlem veya alacağı karar için tüm verileri kendisi toplayıp değerlendirerek doğrudan karar verebildiği konumunu yitirmektedir. Dolayısıyla yönetim takdir yetkisi, vatandaşın katılımı olmaksızın kullanılamayacağı bir yetki haline gelmektedir (Hacımuratlar, 2011:116). Ancak bu bakış açısı eksiktir. Zira katılım bireysel çıkar ve taleplerin yönetime sunulması için vardır. Yönetim bunları kendi elde ettiği verilerle birlikte değerlendirerek somut duruma göre karar vermektedir. Vatandaşlar kendi hak ve çıkarlarını gerçekleştirme maksadıyla idari usule katılım sağlarken, dolaylı bir şekilde de her somut vakada kamu yararının sağlanmasına da bir nevi katkıda bulunmaktadır. Böylece hem alınan karar/yapılan işlem daha isabetli hale gelmekte hem de yönetimin takdir yetkisinin de somut veriler ışığında dengeli bir şekilde kullanılması sağlanmaktadır (Hacımuratlar, 2011:117-118).

Son olarak idari usulün kanunlaştırılmasıyla ilgili zorluk uygulamada karmaşıklığa ve bürokrasiye neden olması ve bunun getireceği maliyet artışıdır. Bu bağlamda İdari Usul Kanunu, prosedürleri detaylı bir şekilde düzenleyebilir. Bu durum, işlemleri karmaşık hale getirip bürokratik engeller oluşturabilir. Karmaşık prosedürler ve gereklilikler, işlemlerin yönetilmesi için ek maliyetlere yol açabilir. Tüm bunlara ek olarak İdari usul kanununun uygulanması, yerel yönetimler veya farklı sektörler arasında tutarsızlık yaratabilir. Bu da standardizasyonun zorlaşmasına neden olabilir. Dolayısıyla idari usul kanunu yasalaşmadan önce en aza indirgeyecek şekilde bu dezavantajların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Ayrıca ilk tasarının hazırlanmasının üzerinden 20 yılı aşkın süre geçmesine rağmen Türkiye’de genel idari usul kanununun hala yasalaşmamasının arkasındaki temel sebeplerin kökenine inmek gerekmektedir. Nitekim Türkiye’de 2000’li yıllarla başlayan ve AB’ye üyelik süreciyle hızlanan kamu yönetimi reformlarının genel olarak değerlendirilmesi bu sebepler konusunda fikir sunabilir. Bu bakımdan öncelikli olarak Türk yönetim yapısının çok büyük bir teşkilata yapısına sahip olduğu göz ardı edilmektedir. Bu durum söz konusu tasarılar da kanunlarda belirtilen özel idari usul hükümler saklı tutulsa da çok sayıda çeşitli ve farklı fonksiyonlara sahip olan yönetim aygıtının tüm eylem ve işlemlerine yönelik genel bir kanun hazırlanmayı zor hale getirmektedir.

Yasalaşamamanın ikinci nedeni, yönetim hukukunun çok kapsamlı bir mevzuata sahip olmasından kaynaklanmaktadır. İdare hukuku, medeni kanun veya ticaret kanunu gibi tek bir metin halinde kodifiye edilmediği için, sayısız kanun ve yönetmeliğin hatta tebliğ genelge gibi alt düzeydeki mevzuatın bile tek tek taranması, genel idari usul kanun tasarısı ile uyumlu olmayan birçok hükmün ayıklanması ve düzeltilmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Üçüncü neden ise bu kanun tasarısı üzerinde çıkaracak bürokratların, kendi yetkilerini kısıtlayacak bir kanun tasarısına pek sıcak bakmamaları ve konunun siyasal gündeme getirilmemeye çalışılmasıdır.

Bu nedenler ve zorluklar göz önüne alındığında Türkiye’de Genel İdari Usul Kanununun yasalaşma sürecini yavaş işlemesine şaşırılmamalıdır. Ancak diğer taraftan dünyanın birçok ülkesinde, üyelik müzakerelerinin yürütüldüğü AB üye ülkelerinde idari usul kanunları mevcuttur. Türkiye’de de bir genel idari usul kanunu çıkarma iradesinin kesintilere rağmen politik gündeme girmiş olduğu göz önüne alındığında er ya da geç bu kanunun çıkacağı ihtimal dâhilindedir.

5. SONUÇ

Günümüz demokratik toplumlarının en temel ilgi alanlarından birisini vatandaş ve yönetim arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi oluşturmaktadır. Bu noktada etkin vatandaşlık ve sorumlu yönetim anlayışı vatandaş ve yönetim arasındaki ilişkiyi yönlendirmektedir. İdari usul ise etkin vatandaşlık ve sorumlu yönetim anlayışının somutlaşmış uygulama araçlarından birisidir. İdari usul, vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi ve daha katılımcı bir kamu yönetimini sağlama araçlarından bir tanesidir. Aynı zamanda idari usul, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin yönetim karşısında nasıl korunacağıyla doğrudan ilgilidir. Bu açıdan yönetimin işlem ve eylemlerinin önceden belirlenmiş objektif usul kurallarına dayanmasını sağlayarak bir taraftan yönetimin keyfi kararlar vermesini engellemekte, diğer taraftan vatandaşların kendileriyle ilgili idari işlemlerin oluşturulma sürecinde birtakım hakların tanınmasıyla vatandaşların haklarının korunmasını sağlamakta ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesine amacına hizmet etmektedir.

Etkin vatandaşlığın her alanda kendini gösterdiği günümüz dünyasında yönetim aygıtları da sorumlu yönetim anlayışı ile hareket etmekte ve yönetim-vatandaş arasındaki sorunlar daha yargı aşamasına taşınmadan ortadan kaldırılmaktadır. Bu bağlamda etkin vatandaşlık ve sorumlu yönetim anlayışı refah devleti uygulamalarına, pasif vatandaşlığa ve bunun sonucu ortaya çıkan sorumsuz devlet anlayışına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır.

İdari usulde aynı minvalde hesap verilebilir, şeffaf, etik ilkelere bağlı ve adil bir devleti başka bir ifadeyle sorumlu devlet anlayışını hayata geçirmek ve vatandaşların yönetim de dâhil olmak üzere ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki meselelere aktif katılımını sağlamanın önemli vasıtalarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. İdari usul vatandaşların yönetim karşısındaki haklarını korurken, kamuda yaptığı faaliyetlere vatandaşların katılımını sağlayarak yönetimde demokrasinin gerçekleşmesine hizmet etmektedir. Nihayetinde idari usulün kanunlaştırılmasıyla kamu yönetiminin daha katılımcı bir hale getirilmesi sağlanmaktadır. Bu noktada başta ABD ve Avrupa ülkeleri olmak üzere çoğu ülkede genel idari usul kanunu bulunmaktadır. Hatta AB, OECD ve SIGMA gibi uluslararası örgütlerde etkin ve verimli bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulması amacıyla sorumlu devlet ve iyi yönetim ilkesinin bir gereği üye ülkelere/aday ülkelere genel bir idari usul kanunu çıkarılması tavsiye edilmektedir.

Türkiye’de etkin vatandaşlık ve sorumlu devlet anlayışının yansıması olarak görülen idari usul kanunlaşması bakımından gelişiminin tarihsel serüveni ise sui generis (kendine has) bir nitelik taşımaktadır. Türkiye’de hala kamu idarelerinin çalışma usul ve esaslarını bütünlüklü bir şekilde ve genel nitelikte kurallarla düzenleyen temel bir kanun bulunmamaktadır. Ancak belirli alanlara ilişkin özel nitelikte usul kanunlarının (*Vergi Usul Kanunu, Amme Alacaklarının Tahsil Usul Kanunu, Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu vb.*) olduğu görülmektedir. İdari usulün kanunlaşması yönünde önemli yollar kat edilmiştir. Hatta idari usule yönelik yönetmelik düzeyinde bir düzenleme (2009 yılında çıkarılan *Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik*) çıkarılmışsa da bu kanun niteliğinde bir yaptırım gücüne sahip olması gibi beklenen etkiyi gösterememiştir. Nitekim genel idari usul kanunu ile yönetimdeki karar çemberi içinde yer almamakla beraber vatandaşta katılım ve ile kararları değiştirebilme gücüne ve etkisine sahip kılınırken kanunla sağlanan diğer haklarla birlikte yargı dışında yönetimi kontrol ve denetime sahip kılınmaktadır. Dahası idari usulün dezavantajlı yönleri göz önüne alınarak iyi bir usul sistemi kurgulandığı takdirde, genel idari usulün varlığı kamu yönetiminin işleyişinde etkinlik ve verimliliğin artışına da katkı sağlayacaktır. Genel idari usul kanununun hayat bulması ve idarenin işleyişinin genel kuralları düzenine tabi kılınmasının tek başına kanunla halledilemeyeceği göz önünde bulundurulmalıdır. İdari usulün benimsenmesi ve yaygın halde kullanımı her şeyden öte bir yönetim zihniyeti anlayışında bir değişimi ve dönüşümü gerektirdiğini unutmamak gerekir.

Son olarak, idari usul salt siyaset ve yönetim biliminin konusu değildir. Aynı zamanda İdari usul kanunun yasalaşıp yasalaşmaması meselesi temelde idare hukukunun alanına girdiği de göz ardı edilmemelidir. Türkiye Fransa örneğinde olduğu gibi idare hukuku alanı genel nitelikte yazılı hukuk kurallarına bağlanmamış yani kodifiye edilmemiştir. Ancak bu durum bu alanda yazılı hukuk kurallarının mevcut olmadığından ziyade idare hukuku alanının tüm konu ve sorunlarını yeknesak olarak inceleyen ve açıklayan genel kural ve temel ilkeleri içeren yazılı bir metnin olmadığını ifade etmektedir. Dolayısıyla idare işlevinin yerine getirilmesinde uyulması gereken temel kural ve ilkelerin yasa düzeyindeki temel bir metinde öngörülmemiş olması idare hukukunun büyük ölçüde yargısal içtihatlarla gelişen bir hukuk dalı olması sonucunu doğurmuştur. Diğer taraftan genel idari usul kanunun çıkarılmasının tek başına yeterli olmayacağı da unutmamalıdır. Bunun vatandaşlarca benimsenmesi ve takip edilmesi kadar toplumun kanunun getirdiği haklar ve başvuru yolları hususunda bilgilendirilmesi ve uygulamanın da teşvik edilmesi gerekir. Aksi halde başlı başına bir mevzuat düzenlemesi tek başına başarıyı getirmeyecektir.

YAZAR BEYANI / AUTHORS' DECLARATION:

Bu makale Araştırma ve Yayın Etiğine uygundur. Beyan edilecek herhangi bir çıkar çatışması yoktur. Araştırmanın ortaya konulmasında herhangi bir mali destek alınmamıştır. Makale yazım ve intihal/benzerlik açısından kontrol edilmiştir. Makale, “en az iki dış hakem” ve “çift taraflı körleme” yöntemi ile değerlendirilmiştir. Yazar, dergiye imzalı “*Telif Devir Formu*” belgesi göndermişlerdir. Mevcut çalışma için mevzuat gereği etik izni alınmaya ihtiyaç yoktur. Bu konuda yazarlar tarafından dergiye “*Etik İznine Gerek Olmadığına Dair Beyan Formu*” gönderilmiştir. Yazar, çalışmanın tüm bölümlerine ve aşamalarına tek başına katkıda bulunmuştur. / This paper complies with Research and Publication Ethics, has no conflict of interest to declare, and has received no financial support. The article has been checked for spelling and plagiarism/similarity. The article was evaluated by "at least two external referees" and "double blinding" method. The author(s) sent a signed "Copyright Transfer Form" to the journal. There is no need to obtain ethical permission for the current study as per the legislation. The "Declaration Form Regarding No Ethics Permission Required" was sent to the journal by the authors on this subject. The author contributed to all sections and stages of the study alone.

KAYNAKLAR

- ACAR, Şafak Birol (2007), “*İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi*”, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.
- AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali ve KÖKER, Levent (1998), **İmparatorluktan Tanrı Devletine**, İmge Yayınevi, Ankara.
- AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali ve KÖKER, Levent (2000), **Kral Devlet ya da Ölümlü Tanrı**, İmge Yayınevi, Ankara.
- AKILLIOĞLU, Tekin (1983), **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- AKYILMAZ, Bahtiyar (1998), “*Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkındaki Kanun*”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara, ss. 37-54.
- AKYILMAZ, Bahtiyar (2000), **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- AKYILMAZ, Bahtiyar (2004), **İdare Hukuku**, Sayram Yayınevi, Konya.
- AVRUPA KONSEYİ BAKANLAR KOMİTESİ (2024), **European Committee on Legal Co-Operation**, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines> (Erişim Tarihi: 14.03.2024).
- AYBAY, Rona (2006), “*İnsan Hakları Evrensel Bildirisi*”, **Türkiye Barolar Birliği Kurumsal Web Sayfası**, 29 Şubat 2006, https://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/insan_haklari_evrensel_bildirisi.pdf (Erişim Tarihi: 14.03.2024).
- AYBAY, Rona ve ÖZBEK, Nimet (2015), **Vatandaşlık Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 4. Baskı.
- AYKAÇ, Aiper Can (2008), “*Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi*”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.77, ss.359-383.
- AYKUTALP, Aykut (2017), “*Yurttaşlığın Değişen Yüzü: Ulus-Devletten Küreselleşmeye Yurttaşlığın Dönüşümü*”, **İğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.13, ss.420-443.
- AYTEKİN, Yılmaz (2000), **Modern Demokrasi Gelişimi ve Sorunları**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara.
- AZRAK, Ali Ülkü (1964), **Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çesitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayını, İstanbul.

- AZRAK, Ali Ülkü (1967), “*Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi*”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, S.33(1-2), ss.66-82.
- BAL, Hüseyin (2015), “*Siyaset Teorisinde Vatandaşlık Modelleri: Herman R. Van Gunsteren’in Sınıflandırması*”, **Turkish Studies (Fall 2015)**, S.10(14), ss.17-36.
- BALTA, Tahsin Bekir (1972), **İdare Hukuku I**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara.
- COUNCIL OF EUROPA (2010), “*Documents, Records and Archives*”, **Council of Europa**, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dd1ef> (Erişim Tarihi: 14.03.2024).
- ÇAĞLAYAN, Ramazan (2023), “*Genel İdârî Usûl Tartışmaları, Fransız İdârî Usûl Kânûnu ve Bu Kânunda İdârî İşlemlerin Kaldırılması ve Geri Alınması Üzerine Notlar*”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S.21, ss.17-39.
- DEMİR, Fatih (2017), “*Türkiye’de Kamu Yönetiminin Demokratikleşmesi Bağlamında İdari Usul Yasa Tasarısının Değerlendirilmesi*”, **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.7(14), ss.307-324.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2003), **58. Hükümet Acil Eylem Planı**, T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara.
- DİNÇER, Ömer ve YILMAZ, Cevdet (2003), **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık Yayını, Ankara.
- DURAN, Lütfi (1998), “*İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.31(2), ss.3-13.
- FİŞEK, Hicri (1961), **Anayasa ve Vatandaşlık**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.
- FREDERICKSON, H. George (1993), **Ethics and Public Administration: Bureaucracies in the Modern State**, Michigan Üniversitesi Publisher, Ann Arbor – Michigan (US).
- GEMALMAZ, Semih ve DOĞRU, Osman (1998), “*Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası*”, **İdare Hukuku ve İdari Bilimler Dergisi**, S.1-3, ss.127-146.
- GÜNDAY, Metin (2001), **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 5. Baskı.
- GÜNGÖR, Mehmet (2017), “*Bir Kimlik İnşası Olarak Ulus-Devlet Yurttaşlığı ve Yurttaşlık Kavramının Dönüşümü*”, **Mersin Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, S.13(2), ss.438-464.
- HABLEMİTOĞLU, Şengül ve ÖZMETE, Emine (2012), “*Etkili Vatandaşlık İçin Bir Öneri*”, **Ankara Sağlık Bilimleri Dergisi**, S.1(3), ss.39-54.
- HACIMURATLAR, Zeliha (2011), “*İdari Usule Katılım*”, **Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- HOOD, Christopher (2010), **The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government**, Princeton University Press, Princeton - New Jersey (US).
- KANLIGÖZ, Christopher. (1996), “*Katılımcı Demokrasi ya da İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Üzerine*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.45(1), ss.167-183.
- KAPANİ, Münici (1977), **Demokratik Teori Alanında Bazı Yeni Görüş ve Tartışmalar**, Sevinç Matbaası, Ankara.
- KARAHANOĞULLARI, Onur (1996), “*İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.45(1-4), ss.323-337.
- KARAHANOĞULLARI, Onur (2024), “*Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/REC (2007)/7 Tavsiye Kararı*”, **Adalet Bakanlığı Kurumsal Web Sayfası** <https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/522/dosya/2522-02-202212-36-pm.pdf> (Erişim Tarihi: 14.02.2024).
- KIRATLI, Metin (1973), “*İsviçre’de İdari Usul Kodifikasyonu*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.6(2), ss.47-60.

- KIRIŞIK, Fatih (2013), “*İdare ve Bireyler Arasındaki İlişkilerde Güç Dengesizliğinin Giderilmesinde Etkili Bir Yöntem: İdari Usul*”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.37, ss.245-252.
- KUNTBAY, İhsan (1978), “*İdari İşlemler Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.11(4), ss.3-11.
- KURU, Baki, ARSLAN, Ramazan ve YILMAZ, Ejder (2002), **Medeni Usul Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 14. Baskı.
- KUYUMCU, Volkan (2010), “*Türkiye’de İdari Usul Çalışmaları ve Sorunlar*”, **Başbakanlık Uzmanlık Tezi**, T.C. Başbakanlık Yayını, Ankara.
- KUZEY, Pelin (2005), “*Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri: SIGMA Raporları: No. 27*”, **Maliye Dergisi**, S.147, ss.57-89.
- KÜÇÜKYAĞCI, Nazmi (2022), **Kurumsal Yaklaşım Perspektifinden Türkiye’de Reform Yönetimi**, Ekin Yayınevi, Ankara.
- ODYAKMAZ, Zehra (1997), “*Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar*”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.1(2), ss.1-21.
- ODAYAKMAZ, Zehra (2002), “*Demokratik Yönetim İçin İdari Usul Yasası*”, **Hukuk Merceği: Konferans ve Paneller 3**, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, ss.203-208.
- OECD (2022), **Better Regulation Practices Across the European Union**, OECD Publisher, Paris.
- OĞURLU, Yücel (2005), “*İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?*”, **Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.9(1-2), ss.73-88.
- ÖZAY, İlhan (1994), **İkinci Bine Kavusurken Günışığında Yönetim**, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- ÖZAY, İlhan (2004), **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- ÖZBEY, Bilgin (2006), **İdare Hukuku İlkeleri Işığında İdari Usul**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ÖZKAN, Gürsel (1997), “*İdari Usulün Düzenlenmesi İhtiyacı ve Genel İdari Usul İlkeleri*”, **Doktora Tezi**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- POLAT, Ezgi Güzel (2011), “*Osmanlıdan Günümüze Vatandaşlık Anlayışı*”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.3, ss.127-157.
- SARİİPEK, Doğa Başar (2006), “*Sosyal Vatandaşlık ve Günümüzde Yaşadığı Dönüşüm: Aktif Vatandaşlık (Sosyal Politika Açısından Bir Değerlendirme)*”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, S.2, ss.67-95.
- SIGMA (2023), **The Principles of Public Administration**, OECD Publisher, Paris.
- ŞEKER, Güven ve GÜL, Hüseyin (2023), “*Kavramsal ve Tarihsel Olarak Vatandaşlık*”, **Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.4(2), ss.133-142.
- T.C. BAŞBAKANLIK (1998), **Türk Hukuk Lûgatı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 4. Baskı.
- T.C. BAŞBAKANLIK İDAREYİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI (2017), **İdareyi Geliştirme Başkanlığı İş Planları**, T.C. Başbakanlık Yayını, Ankara.
- T.C. DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI AB BAŞKANLIĞI (2024a), “*AB ile İlişkiler Temel Belgeler*”, **T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı Kurumsal Web Sayfası** (E-Doküman), https://www.ab.gov.tr/temel-belgeler_113.html (Erişim Tarihi: 12.01.2024).
- T.C. DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI AB BAŞKANLIĞI (2024b), “*Türkiye Raporları*”, **T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı Kurumsal Web Sayfası** (E-Doküman), https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf (Erişim Tarihi: 12.01.2024).
- T.C. DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI AB BAŞKANLIĞI (2024c), “*AB ile İlişkiler / Temel Belgeler / Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları*”, **T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı Kurumsal Web Sayfası** (E-Doküman), https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html (Erişim Tarihi: 12.01.2024).

- TARHANLI, İştar B. (1985), “*Amerikan İdari Usul Kanunu*”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S.6(1-3), ss.225-265.
- TBMM – TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ (1982), **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, C.145, TBMM Yayını, Ankara.
- TODAİE – TÜRKİYE VE ORTADOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ (1966), **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu**, TODAİE Yayını, Ankara, 2. Baskı.
- TODAİE – TÜRKİYE VE ORTADOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ (1991), **Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Raporu**, TODAİE Yayını, Ankara.
- TOPKAYA, Yavuz, KARA, Cihan ve ŞİMŞEK, Ufuk (2012), “*Aktif Vatandaşlık Eğitiminin Sosyal Bilgiler Programındaki Yeri*”, **Journal of World of Turks**, S.4(3), ss.147-159.
- TÖRE, Nazlı (2017), “*Değişen Dünyada Vatandaşlık*”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.5(10), ss.553-595.
- TÜRK DİL KURUMU (2024), “*Usul*”, **Türk Dil Kurumu Sözlüğü**, Türk Dil Kurumu Yayını, Ankara, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 22.01.2024).
- WEBER-PILLWAX, Cora (2008), “*Educating for Human Rights and Global Citizenship*”, **Citizenship and its Exclusions: The Impact of Legal Definitions on Metis People(s) of Canada** (Ed. Ali A. Abdi, Lynette Shultz), State University of New York Press, Albany - New York (US), ss.193–204.
- YILMAZ, Ejder (2005), **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayınları, Ankara, 9. Baskı.

Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik (31.07.2009 tarih ve 27305 sayılı Resmi Gazete).

Anayasa Mahkemesi Kararı (02.06.1990 tarih,1988/62 Esas ve 1990/3 Karar sayılı).

