

**ÇANKAYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU'NUN
TÜRK İDARE HUKUKU'NA ETKİSİ**

**TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. YAHYA ZABUNOĞLU**

**HAZIRLAYAN
REHA TAŞKESEN**

ANKARA

2008

Reha TAŞKESEN tarafından hazırlanan **AVRUPA BİRLİĞİ UKUKU'NUN TÜRİK İDARE HUKUKU'NA ETKİSİ** adlı bu tez, tarafımdan incelenmiş ve Yüksek Lisans Tezi olarak uygun bulunmuştur.

Prof. Dr. Yahya ZABUNOĞLU

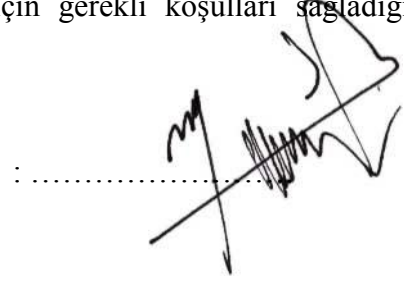
Tez Danışmanı, Kamu Hukuku Anabilim Dalı Başkanı



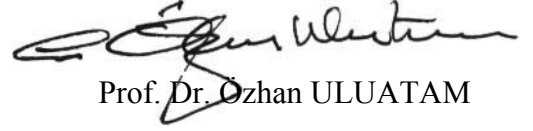
Bu tezin yüksek lisans derecesini elde etmek için gerekli koşulları sağladığını onaylarım.

Prof. Dr. Yahya ZABUNOĞLU

Kamu Hukuku Anabilim Dalı Başkanı



Sosyal Bilimler Enstitüsü onayı.



Prof. Dr. Ozhan ULUATAM

Tez Sınav Tarihi : 14 Mayıs 2008

Tez Jüri Üyeleri :

Prof. Dr. Yahya ZABUNOĞLU

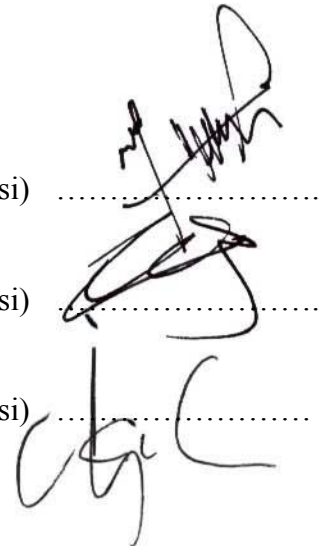
(Çankaya Üniversitesi)

Yrd. Doç. Dr. Emel BADUR

(Çankaya Üniversitesi)

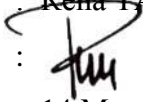
ÖĞr. Gör. Dr. İlker KILIÇ

(Çankaya Üniversitesi)



ÇANKAYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.

Adı, Soyadı : Reha TAŞKESEN
İmzası : 
Tarih : 14 Mayıs 2008

ÖZET

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU'NUN TÜRK İDARE HUKUKU'NA ETKİSİ

TAŞKESEN, Reha

Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Yahya ZABUNOĞLU

Mayıs 2008, 96 sayfa

Avrupa Birliği Hukuku'nun, Türk İdare Hukuku'na olan ve olabilecek etkisi tarihsel bir süreç içerisinde incelenmiştir.

“Türk İdari Yapısı” ve “Türk İdare Hukuku” için bir örnek olan Fransa'daki gelişmeler değerlendirilmiştir. 1789 Fransız Devrimi'nin ortaya çıkardığı sonuçlar üzerinde durulmuştur. AB sürecindeki değişiklikler göz önünde bulundurulmuştur.

İdare ve İdare Hukuku anlamında küreselleşen dünyadaki gelişmeler ve Avrupa Birliği bünyesindeki değişiklikler üzerinde durulmuştur. Bu değişikliklerin ortaya çıkardığı ya da çıkarabileceği sonuçlar değerlendirilmiştir.

Türkiye'nin idari yapısı ve Türk İdare Hukuku incelenmiştir. Dünyadaki ve Avrupa Birliği'ndeki gelişmelerin Türkiye'ye olan etkileri üzerinde durulmuştur. Dünyadaki ve AB'deki gelişmelerin ulus-devlet yapılanmasına, idare anlayışına ve İdare Hukuku'na olan ve olabilecek etkileri incelenmiştir.

Avrupa Birliği'ndeki ve Avrupa Birliği Hukuku'ndaki gelişmelerin Türkiye'deki idari yapılanmaya ve Türk İdare Hukuku'na olan ve olabilecek etkilerinin bir değerlendirilmesi yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Hukuku, KreselleŒme, İdare, YnetiŒim/İyi İdare, İdari Yapılanma, İdare Hukuku.

ABSTRACT

THE INFLUENCE OF THE EUROPEAN UNION LAW ON TURKISH ADMINISTRATIVE LAW

TAŞKESEN, Reha

Graduate School of Social Sciences Department of Public Law
Supervisor : Prof. Dr. Yahya ZABUNOĞLU

May 2008, 96 pages

The European Union Law's influence and possible effects in the future on Turkish Administrative Law are analyzed in a historical context.

The developments in France, considered as a sample for "Turkish Administrative Structure" and "Turkish Administrative Law" are also assessed. The outcome of the French Revolution is emphasized. The improvements during the EU process are also taken into consideration.

Within the framework of Administration and Administrative Law, changes in globalising world and in the European Union are focused on. Emerging results or possible results stemmed from those changes has also been analyzed.

The structure of the Turkish Administration and Turkish Administrative Law is studied. The impacts of the developments in the world and also in the European Union on Turkey are emphasized. The effects and possible effects of the progress in the world and also in the European Union on nation-state structure, understanding of governing and Administrative Law are analyzed.

At the end, an assesment is made concerning the influence or possible effects of the process in European Union and European Union Law on the structure of Turkish Administration and particularly on the Turkish Administrative Law.

Key Words: European Union, European Union Law, Globalism, Administration, Good Admnistration, Administrative Structure, Administrative Law.

GİRİŞ

Önemli olayların yaşandığı 20'nci yüzyıl geride kalmıştır. İki büyük savaş, bölgesel çatışmalar, blokların ortaya çıkması, nükleer silahların denenmesi ve kullanılması ilk anda anımsanan önemli konular olarak belleklerde iz bırakmıştır.

“Yaşlı Kıta” olarak tanımlanan Avrupa, 20'nci yüzyılda yaşanan bu önemli olayların bir yerde de merkezi olmuştur. Anımsandığı gibi iki büyük savaş, Avrupa Kıta'sında başlamıştır. 50 milyon insan yaşamını yitirmiştir. Sistemli bir soykırım uygulanmıştır. Tarihsel ve kültürel değerler yok edilmiştir. Kentler yıkılmıştır. En önemlisi de; insancıl değerler aşınmıştır. 1950'li yıllara gelindiği zamanda ortada işte böyle bir Avrupa bulunuyordu ve Avrupa bir karar noktasına gelmiş bulunmaktaydı.

Bireysel, toplumsal ve yapısal olarak Avrupa'nın yeniden ayağa kaldırılması, yüzyılın tasarımı olarak ele alınmıştır. Düşmanlıkların kalıcı ve egemen olduğu ve her an yeniden bir savaş endişesi ile yaşayan bir Avrupa olmak ya da birleşme istenci ile hareket eden, vatandaşlarının huzur içerisinde yaşadığı ve ekonomisi güçlü bir Avrupa olmak arasında seçim yapılması gerekiyordu. Avrupa, ikinci yolu yeğ tutmuştur.

Birleşik bir Avrupa düşüncesinin nereden kaynaklandığı konusunda değişik görüşler bulunmaktadır. Fransız ekonomi ve siyaset adamı Jean Monnet'in konuya yönelik düşünceleri bu konuda bir çıkış noktası olarak önem taşımaktadır ¹.

“Avrupa Birliği” düşüncesi resmi anlamda ise yine bir Fransız siyaset adamı olan Robert Schuman tarafından gündeme getirilmiştir. “Schuman Bildirgesi” olarak

¹ <http://www.historiasiglo20.org/europe/monnet.htm>

Jean Monnet (1888-1979); çeşitli zamanlarda yaptığı konuşmalarında, Avrupa'nın birleşmesi konusunda; "Biz devletleri bir araya getirmek için çalışmıyoruz, biz insanları birleştiriyoruz... Avrupa devletleri, kesinlikle kendilerini ortak bir ekonomik birliğe götürecek bir federasyon ya da bir Avrupalı anlayışı oluşturmaldırlar... Avrupa halkları için birlik olmaktan başka bir gelecek bulunmamaktadır" şeklinde açıklamalar yapmıştır.

bilinen açıklama ile Avrupa'da ilk kez bir "ulusalüstü topluluk" ve "ulusalüstü demokrasi" anlayışı yaşama geçirilmiştir. "Schuman Bildirgesi", 10 Mayıs 1950 tarihinde açıklanmıştır. "10 Mayıs" her yıl "Avrupa Günü" olarak kutlanmaktadır ².

Avrupa Birliği'nin (AB) sorunları bulunmaktadır. Bugün, AB'nin varlığını devam ettiremeyeceği ve önümüzdeki süreç içerisinde dağılabileceği görüşü de; tartışılmaktadır. Ancak, geride kalan 50 yılda Avrupa'da yapılan çalışmaların üye ya da üye olmayan ülkeler üzerinde önemli etkiler bıraktığı da gözardı edilmemelidir.

"Ortak bir Avrupa Ekonomik Alanı" (European Economic Area), ortak bir "Avrupa Güvenlik ve Dış Politika" (Common European Security and Foreign Policy) anlayışı, ortak bir "Avrupa Parası" (Euro) ve ortak bir "Avrupa Birliği Hukuku" (European Law) artık günlük yaşamın olağan bir paçası gibi algılanmaktadır.

Avrupa Birliği Hukuku (ABH), geride kalan yıllar içerisinde hukuksal birikimini ve kurumsallaşmasını büyük ölçüde tamamlamış ve "Ulusalüstü Hukuk" şeklinde tanımlanma noktasına gelmiştir. AB, 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan Lizbon Antlaşması ile kurumsal anlamda Anayasal bir kimlik kazanmıştır. Antlaşma üye ülkelerin onayına sunulmuştur. Avrupa'da ulusalüstü bir hukuksal ve siyasal düzenin kurulması istikametinde önemli bir adım atılmıştır ³.

ABH'nun ulusalüstü özellik taşıdığı, başta Lizbon Antlaşması bu olmak üzere Birlik Hukuku'nu oluşturan diğer kaynaklar ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın (ATAD) verdiği kararlar incelendiği zaman daha iyi anlaşılacaktır ⁴.

² <http://www.historiasiglo20.org/europe/antecedentes2.htm>

Robert Schuman (1886-1963): "Avrupa'nın Babası (Father of Europe) olarak da anılan ve Avrupa Birliği'nin kurucuları arasında anılan Fransız devlet adamıdır. "Kömür ve çelik üretiminin birlikte (Almanya ve Fransa) gerçekleştirilme başarısı; Avrupa'nın birleştirilmesi düşüncesinin ilk adımı olarak; ekonominin geliştirilmesi maksadıyla; ortak kurumlara dönüştürülmelidir."

³ http://europa.eu.int/igc2000/repoc99_en.pdf

Yeni üyelerin katılımı ile genişleyen AB'nin; kurumsal bakımdan da genişlemesi ve yetkilerinin belirlenmesi gerektiği konusunda Avrupa Komisyonu'na sunulmak üzere hazırlanan "Genişlemenin Kurumsal Etkileri" Konulu Rapor. Brüksel, 18 Ekim 1999

2.1 Değişimin Nedenleri:

Daha genişlemiş ve karmaşık hale gelmiş bir Birlik içerisinde; kurumsal anlamda esnek olabilmek; gelecekte, bugün olduğundan çok daha önem taşıyacaktır. Genişleme, karmaşayı tırmandıracaktır. Bu durum; üye ülkelerin seçecekleri bir politikayı (uygulamayı) yeğ tutmalarına (Birlik tarafından) izin verileceği anlamına gelmemelidir: Üye ülkelere; Birlik tarafından öngörülen yükümlülükler arasından seçim yapmaları konusunda izin verilmesi durumunda; Birlik varlığını devam ettiremeyecektir.

⁴ http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Const.htm

“Ulusalüstü” olma özelliği; başlangıçtan itibaren Avrupa’da bir birlik anlayışının öncüleri olan Monnet ve Schuman gibi devlet adamlarının konuşmalarında da yer almıştır. Bu bağlamda, AB’nin kurumsal bakımdan “ulusalüstü” olma özelliğinin başlangıçtan bu yana konu üzerinde çalışanların gözönünde bulundurdıkları önemli bir ayrıntı olduğu göz ardı edilmemelidir ⁵.

“Ulusalüstü” olma kavramı üzerinde durulmasının önemli bir nedeni bulunmaktadır. Felsefe, düşün akımları, bilimler, hukuk bilimi, devlet, egemenlik, ulus gibi kavramların tarihsel süreç içerisinde değişim ve dönüşüm geçirdiğini biliyoruz. Soyut kavramlarla, somut uygulamalar arasında en önemli ayırım bunların eş zamanlı bir gelişme göstermiyor olmalarıdır. Soyut kavramlardaki değişim ve dönüşüm ne ölçüde özgür, esnek ve hızlı olabiliyorsa; somut uygulamalardaki değişim ve dönüşüm de o ölçüde tutucu, katı ve yavaş olabilmektedir.

AB’nin üst siyasi bir kurum olarak ortaya çıkmış olması bu üst siyasi kurumun üye devletler üzerinde egemenlik tesis etmesi sonucunu doğuracaktır/doğurmuştur ⁶. Geline bu noktada, AB’nin üye devletlerin kurumsal yapılanmalarına ortak bir anlayış (standart) getirmesi ve yönlendirici (belki de zorlayıcı) olması kaçınılmaz olabilecektir.

Yerel yönetimlere ilişkin bir değişimin, bu konu ile ilgili düşüncenin hızı ile uyumlu olmasını beklememek gerekir. Tutucu anlayış ile ilerici anlayış arasındaki uyumsuzluğun ya da çatışmanın temelinde yatan neden de bu olmaktadır.

Avrupa Anayasası; üye devletlerin egemenlik haklarına, ulusal kimliklerine, tarihsel geçmişlerine saygılı olduğu konusunda hükümler içermektedir. Ancak; Anayasa bir bütün olarak ele alındığında; “ulusalüstü” olma özelliğinin öne çıktığı da görülmektedir.

ATAD kararlarının; bağlayıcı olması; “ulusalüstü” olma özelliğine vurgu anlamı taşımaktadır.

⁵ <http://www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm>

Anayasa benzeri hükümler içeren Lizbon Antlaşması’nın hazırlanması noktasına adım adım gelinmiştir. Başlangıçtan itibaren yapılan antlaşmalar, bir ön çalışma niteliği taşımaktadırlar. Antlaşmaların başlangıç bölümlerinde ulusalüstü bir birlik tesis etme anlamında önemli ifadeler bulunmaktadır.

⁶ Bozkurt, 2004: 28

“AB Antlaşması (Maastricht Antlaşması) ile yasal ve siyasi bir varlık olarak Avrupa Birliği ortaya çıkmıştır.”

<http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf>

Madde A ... Birliğin, bu antlaşma ile tesis edilen işbirliği anlayışı; politikaları ve uygulamaları ile desteklenmek suretiyle Avrupa Topluluklarının üzerine inşa edilecektir...

Konu 20'nci yüzyılın düşün ve yaşam ortamından destek alan demokratik toplum anlayışının gelişim sürecine uyarlandığı zaman uyumsuzluğun ya da çatışmanın gerekçeleri daha iyi anlaşılacaktır. Yurttaşa istediğini gerekirse zorla yapan/yaptıran devlet anlayışından; yurttaşı insan olarak gören, insan haklarına saygılı ve yurttaşı devlete karşı koruyan bir anlayışa doğru yaşanan evrimleşme sürecinde değişim ve dönüşüm konusundaki kararların da kolay alınamayacağı görülecektir.

Bu değişim ve dönüşüm noktalarında demokratik toplumun ikna edilmesi, inandırılması, katılımının sağlanması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır⁷.

Ortak bir "Avrupa Hukuku" anlayışının ortaya çıkmış bulunması, hukukun bütün alt dallarında da benzer bir anlayışın zaman içerisinde gelişme göstereceği anlamı taşımaktadır. 21'nci yüzyıl için tehlike oluşturan yeni suç alanları bakımından; yapılan ortak çalışmalar ve buna bağlı olarak üye devletlerin kendi iç hukuk mevzuatında yaptıkları benzer düzenlemeler bu anlamda örnek oluşturmaktadır.

AB Hukuku'nun, Türk İdare Hukuku üzerine olan ya da olabilecek etkisi incelenirken, AB'nin yapılanma süreci içerisinde üye ülkelerin idari yapılarındaki ve buna bağlı olarak İdare Hukuku alanındaki değişimlerinin de incelenmesi gerekmektedir⁸.

Bu değişim ve dönüşümün; aynı zamanda anayasa hukuku, ceza hukuku ve finans hukuku gibi diğer hukuk alanları ile olan ilişkisini de göz ardı etmemek gerekmektedir.

Birliğin, üye ülkelerin idari yapılarını değiştirme konusunda; ne ölçüde zorlayıcı olduğu ya da olacağı, Birlik kurumlarının verdikleri kararların üye ülkelerin iç hukuk düzenlemelerine ne ölçüde etkili olduğu ya da olacağı sorularına yanıt

⁷ Kia, 2006 : 64

Modern Hukuk anlayışının, monist-tekçi olma özelliği;

"Devlet, insani davranış düzeninin hukukla belirlenmesinde, hukukun zorlayıcı yönünün icra edilmesinde hakim güçtür. Bu hakimiyet dolayısı ile devlet ve hukuk birbirlerinin eş anlamlısı olan iki kavramdır."

⁸ http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/Administrative_law_and_justice/

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'ne bağlı olarak çalışan bir proje grubu bulunmaktadır. İdare Hukuku Proje Grubu (The Project Group on Administrative Law) bünyesinde bulunan bir çalışma grubu (The Working Party of the Project Group on Administrative Law) ise; üye ülkelerin idari işlemleri ile ilgili olarak hukuk ve uygulamalar konulu bir çalışma yürütmektedir.

aranacaktır. Bu soruların yanıtlarını ortaya konulması, AB'nin bir üst siyasal yapılanma konusundaki kararlılığının da göstergesi olacaktır.

Türkiye'nin AB üyelik sürecinde yapması gereken düzenlemelerin Türkiye'nin geleceği bakımından doğuracağı sonuçlar da; bu çerçevede önem taşımaktadır⁹. Çalışma kapsamında, Türkiye'nin idari yapılanmasında, kamunun hizmet verme anlayışında ve İdare Hukuku alanında ne ölçüde bir değişim olacağı, bu değişimin Türkiye bakımından öneminin ne olacağı gibi soruların da yanıtları bulunmaya çalışılacaktır.

Çalışmanın içeriği bakımından önemli olan nokta, Türkiye'nin önünde "AB Üyesi Olma" gibi bir konunun/sorunun bulunuyor olmasıdır¹⁰. Üye olabilmek için önemli değişimlerin ve dönüşümlerin yapılması bir zorunluluk olmuştur/olacaktır. Türkiye'nin geleceği bakımından önemli olan bu konunun/sorunun çözülmesi için nasıl bir yol izleneceğine karar verilmelidir. Bu bağlamda; Türkiye'nin idari yapılanmasında ve buna bağlı olarak İdare Hukuku alanında ne gibi değişiklikler yapılması gerektiği konusu da incelenmelidir. İdare Hukuku ile birlikte "Kamu Hukuku" alanındaki diğer alt hukuk konularındaki değişimler, Türkiye bakımından önemli sonuçlar doğurabilecektir. Bu soruların yanıtlarının bulunması, bir yerde çalışmanın maksadına da ulaşmasını sağlamış olacaktır.

Doğrudan devlet ile ilgili olan ve bu nedenle de geniş bir alan oluşturan İdare Hukuku konusundaki bu çalışmanın olabildiği ölçüde anlaşılır kılınması önem taşımaktadır. Bu nedenle, Türk İdare Hukuku için bir kaynak olan Fransa'nın idari yapılanması ve Fransız İdare Hukuku ile karşılaştırmalı bir çalışma yapılmasının yararlı olacağı değerlendirilmiştir. AB'nin kurucu devletlerinden birisi olan Fransa'da Birliğe üyeliğin, Fransız İdare Hukuku bakımından öne çıkardığı değişiklikler ve Türk İdare Hukuku'nun üyelik sürecinde karşı karşıya kaldığı/kalabileceği sorunlar çalışmamıza ışık tutacaktır. Bütün bu değişikliklerin

⁹ <http://www.abgm.adalet.gov.tr>

Adalet Bakanlığı bünyesinde bulunan Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü; 22 Mayıs 2001 tarihinde ve 4674 sayılı yasa ile kurulmuştur. AB üyelik sürecinde hız kazanan konuların çözümlenebilmesi bakımından Genel Müdürlüğün yetkileri genişletilmiştir. Genel Müdürlüğün yetkileri; 4674 sayılı yasa ile değiştirilen, 2992 sayılı yasanın 13B maddesinde belirtilmiştir.

¹⁰ Arıkan, 2005: 5

"... Türkiye'nin müzakere sürecinde karşılaşılabileceği siyasal, kurumsal ve ekonomik gelişmelerde ayrıntılı bir şekilde tartışılmaktadır..."

gelecekte ortaya çıkaracağı Őekil ise; Türkiye'nin idari yapısı ve Türk İdare Hukuku'nun gelişme istikameti bakımından önem taşımaktadır.

İncelemede idarenin yapılandırılması, idarenin kamu yararı bakımından üstlenmesi gereken sorumlulukları ve yetkileri ile idarenin kamu yararını gerçekleştirme istikametinde yerine getireceği işlem ve eylemler için kaynak sağlanması konuları üzerinde durulacaktır. Buradan yola çıkılarak İdare Hukuku alanındaki gelişmelere ve değişikliklere değinilecektir.

İÇİNDEKİLER

İNTİHAL BULUNMADIĞINA İLİŞKİN SAYFA.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	vi
GİRİŞ	viii
KISALTMALAR	xix

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA'DA İDARE VE İDARE HUKUKU ALANINDAKİ GELİŞMELER

1.1. Fransız Devrimi Öncesinde İdare ve İdare Hukuku	1
1.1.1. Tarihsel Süreç İçerisinde İdare ve Hukuk Kavramı.....	1
1.1.2. “Mülk Devlet” Anlayışı	2
1.1.3. “Polis Devleti” Anlayışı.....	3
1.2. Fransız Devrimi ve Sonrasında Ortaya Çıkan Yeni İdare Anlayışı (Hukuk Devleti Anlayışı).....	4
1.2.1. Fransız Devrimi'nin Yarattığı Etki	4
1.2.2. Fransa'da ve Avrupa'da Yeni İdare Anlayışı (Hukuk Devleti Anlayışı).....	7
1.2.3. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, Yayımlanan Belgeler, Çıkarılan Yasalar ve Kararnameler	9
1.2.3.1. Feodal Sistemi Kaldıran Kararname (Decree of the National Assembly Abolishing the Feudal System)	9
1.2.3.2. İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi (Declaration of the Right of the Mans and Citizen).....	10
1.2.3.3. Kadınlara Eşit Haklar Tanınması.....	10
1.2.3.4. La Chapelier Yasası (La Chapelier Law).....	10

1.2.3.5.	Yahudilerin Fransız Vatandaşı Olabilmelerine Olanak Sağlayan Yasa (The Law of Admission of Jews to Right of Citizenship) ile Köleliğin Kaldırılmasını Sağlayan Kararname (Decree of the National Convention, Abolishing Slavery in all Colonies).....	11
1.2.3.6.	Gıda Maddelerinin Fiyatını Düzenleyen Kararname (Decree Against Profiteers) ile En Yüksek Ücreti Belirleyen Yasa (The Law of Maximum).....	11
1.2.3.7.	Kamu Düzeninin Sağlanmasında Şiddetin Kullanılması (Terror is the Order of the Day).....	11
1.2.3.8.	Vatan Hainliği Yasası (The Law of Suspects).....	12
1.2.3.9.	Takvimin Değiştirilmesi	12
1.2.3.10.	İlköğretimin Düzenlenmesi Kararnamesi	13
1.2.3.11.	Fransız Yurttaşlar Yasası (The French Civil Code/Fransız Medeni Kanunu)	13
1.2.3.12.	Papalık ile İlişkilerin Düzenlenmesi Antlaşması (Making Peace with the Catholic Church).....	13
1.2.3.13.	İngiltere'nin Avrupa'da Ticaret Yapmasını Önleyen Karar ..	14
1.2.4.	İdare Hukuku'nun İşlerlik Kazanması	14
1.2.5.	İdari Yargı Anlayışının Yerleşmesi	15
1.2.6.	Hukuksal Düzenlemelerin Sonuçları	15
1.3.	Yirminci Yüzyılın Birinci Yarısında Avrupa'da İdare Anlayışı	16
1.3.1.	Temel İdare (Devlet) Anlayışları	16
1.3.2.	İdarenin Yapılandırılmasında Etkin Olan Esaslar ile Kamusal Yetkilerin ve Kamusal Kaynaklarının Kullanılma Şekilleri.....	19
1.3.2.1.	İdarenin Yapılandırılmasında Etkin Olan Esaslar.....	19
1.3.2.2.	Kamusal Yetkilerin Kullanılması	21
1.3.2.3.	Kamusal Kaynakların Kullanılması.....	23
1.4.	Avrupa Birliği Dönemi	25
1.4.1.	Antlaşmalar Dönemi	25
1.4.1.1.	Avrupa Birliği Temel Haklar Belgesi (The Charter of Fundamental Rights of the EU)	27

1.4.1.2.	İyi Yönetim Tutumu Hakkında Avrupa Düzenlemesi (The European Code of Good Administration Behaviour)	27
1.4.1.3.	Avrupa Komisyonu'nun Etki Değerlendirmesi Konulu Açıklaması (Communication from the Commission on Impact Assessment)	28
1.4.1.4.	Avrupa Birliği Antlaşması (Treaty on European Union).....	28
1.4.2.	Anayasa Antlaşması ve Lizbon Antlaşması Dönemi.....	30
1.4.3.	Yeni İdare Anlayışı	36
1.4.3.1.	Küreselleşen Dünyada İdare Anlayışı.....	36
1.4.3.2.	Avrupa Birliği'nde İdarenin Yapılandırılması ve "İyi İdare" Anlayışı	40
1.4.3.2.1.	İdarenin Yapılandırılması	40
1.4.3.2.2.	"Yönetişim/İyi İdare (Good Governance)"	41
1.4.3.2.3.	Avrupa Birliği Üyesi İngiltere'de İdarenin Yapılandırılması ve Özelleştirme.....	41
1.5.	Avrupa Birliği'nde İdare Hukuku Alanındaki Gelişmeler	42
1.5.1.	Birlik Hukuku ve Avrupa Adalet Divanı	42
1.5.2.	Yorum Davaları	45
1.5.3.	İptal Davaları	46
1.5.4.	Tam yargı Davaları	47
1.5.5.	Ön kararlar (Preliminary Rulings) ve İçtihat Hukuku (Case Law).....	48

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE FRANSA'DA İDARE VE İDARE HUKUKU

2.1.	Fransa'da ve Türkiye'de Yapılan Hukuksal Değişiklikler	50
2.2.	Fransa'daki İdari Yapılanma	51
2.3.	Fransız İdare Hukuku'ndaki Değişim.....	54
2.3.1.	Avrupa Birliği Sürecinde Fransız İdare Hukuku	54
2.3.2.	Fransa'da Özelleştirme Süreci	56

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYENİN İDARİ YAPISI VE AVRUPA BİRLİĞİ İDARE ANLAYIŞININ TÜRK İDARİ YAPISINA ETKİSİ, TÜRK İDARE HUKUKU

3.1. Türkiye'nin İdari Yapısı ve Avrupa Birliği İdare Anlayışının Türk İdari Yapısına Etkisi.....	57
3.1.1. Türkiye'nin İdari Yapısı	57
3.1.2. Türkiye'deki Özelleştirme Çalışmaları ve Sonuçları ile Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesi	60
3.1.2.1. Türkiye'deki Özelleştirme Çalışmaları ve Sonuçları.....	60
3.1.2.2. Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesi.....	61
3.2. Avrupa İdare Anlayışının Türkiye'nin İdari Yapısına Etkisi	63
3.3. Türk İdare Hukuku Mevzuatında Yapılan Değişiklikler	66
3.3.1. Türk İdare Hukuku'nun Yapısı.....	66
3.3.2. Avrupa Birliği Hukuku'nda Türk İdare Hukuku'na Etkili Olan/Olacak Düzenlemeler ve Kurumsal Yapılar	67
3.3.2.1. Avrupa İdare Okulu (The European Administrative School)	67
3.3.2.2. Bölgeler Komitesi (The Committee of the Regions)	68
3.3.2.3. Avrupa Bölgeler Meclisi (Assembly of European Regions)	70
3.3.3. Türk İdare Hukuku'ndaki Değişiklikler	71
3.3.3.1. Türkiye'de Yeni İdare Anlayışı	71
3.3.3.2. Türk İdare Hukuku Kaynaklarında Yapılan Değişiklikler ve Çalışmalar	73
3.3.3.2.1. T.C. Anayasası'nda Yapılan Değişiklikler.....	73
3.3.3.2.1.1. Değişiklik Yapılan Alanlar	73
3.3.3.2.1.2. Dilekçe Hakkı	75
3.3.3.2.1.3. Ulusal Programlar	76
3.3.3.2.1.4. İyi Yönetim/Yönetişim	76
3.3.3.2.2. İl İdaresi Kanunu.....	78
3.3.3.2.3. İl Özel İdaresi Kanunu	78
3.3.3.2.4. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu ...	79

- 3.3.3.2.5. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Yasalaşmamıştır) . 79
- 3.3.3.2.6. Kamu Reformu Temel Kanunu (Yasalaşmamıştır) 80

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU’NUN TÜRK İDARE HUKUKU ÜZERİNE ETKİSİ VE GELECEĞE YÖNELİK DEĞERLENDİRİLMESİ

- 4.1. Avrupa Birliği’nde İdare, “İyi Yönetim”, AB Hukuku ve AB İdare Hukuku.. 83
- 4.2. Türkiye-AB İlişkileri, Türkiye’nin AB Üyelik Süreci ve Değerlendirme..... 85
- KAYNAKÇA..... 89

KISALTMALAR

AAEA	: Avrupa Atom Enerjisi Antlaşması
AD	: Adalet Divanı
AAD	: Avrupa Adalet Divanı
AB	: Avrupa Birliği
ABH	: Avrupa Birliği Hukuku
AETA	: Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AK	: Avrupa Konseyi
AKÇA	: Avrupa Kömür Çelik Antlaşması
ATAD	: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
BİO	: Bağımsız İdari Otoriteler
BH	: Birlik Hukuku
HDÖ	: Hükümet Dışı Örgütler
İHAS	: İnsan hakları Avrupa Sözleşmesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi
OKK	: Ortaklık Konseyi Kararı
TH	: Topluluk Hukuku

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA'DA İDARE VE İDARE HUKUKU ALANINDAKİ GELİŞMELER

1.1. Fransız Devrimi Öncesinde İdare ve İdare Hukuku

1.1.1. Tarihsel Süreç İçerisinde İdare ve Hukuk Kavramı

İdare kavramı, hukuksal alanda iki ayrı anlam taşımaktadır. Birincisi, örgüt (teşkilat) anlamında kullanılıyor olmasıdır. İkincisi ise bir örgütü çalıştırma, işlerliğini sağlama anlamına geliyor olmasıdır. İkinci anlamda iyi işletme, verimli çalıştırma anlamı da bulunmaktadır. Bu bakımdan her iki anlamda da olumlu tanımlama ya da algılama esas olmaktadır/olmalıdır. İdare kavramı, örgüt anlamında iyi çalışan bir örgüt olarak ve çalıştırma ve işlerliğini sağlama anlamında da iyi çalıştırma ve verimli çalıştırma şeklinde anlaşılmalıdır.

İnceleme alanımız devlet ile ilgili olan idaredir. Bir ülkede işlevsel bakımdan iki ayrı alan bulunmaktadır. Bunlar, kamu alanı (kesimi) ve özel alandır (kesimdir). Devlet ile ilgili olan idare, genellikle “Kamu Yönetimi” olarak adlandırılır. “Kamu Yönetimi” kavramı için Avrupa’da genellikle kısaca “Yönetim (İdare)” denilmesi yaygındır ¹¹.

Tarihsel süreç içerisinde idare anlayışı üç aşamadan geçmiştir. “Mülk Devleti”, “Polis Devleti” ve “Hukuk Devleti” anlayışları, Hukuk Bilimi tarafından da benimsenen idarenin üç aşamasıdır.

¹¹ Gözübüyük, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, sh: 1

Bu bölümde “Mülk devleti” ve “Polis Devleti” anlayışlarına kısa olarak değinilecektir. Fransız Devrimi sonrasında ortaya çıkan “Hukuk Devleti” anlayışına ise; yakın dönem ve konumuzla da ilintisi olması bakımından aşağıda ve biraz daha geniş bir şekilde yer verilecektir.

Bu noktada güncel ve önümüzdeki süreçte çok tartışılacak, konumuzla da çok yakın ilgisi olan bir kavrama ve gelişmeye de değinmek yerinde olacaktır.

“Hukuk Devleti” anlayışının çağa uygun, zamana uygun (modern) bir hukuk devleti anlayışı olarak algılanması doğru bir yaklaşımdır. Bunun ötesinde ortaya çıkan ya da çıkabilecek olan hukuk (devleti) anlayışı ise; hukukun tarafları, özellikleri, uygulamaları bakımından farklılıklar gösterecektir.

Konu üzerinde çalışan Hukuk Bilimi çevreleri, çağa uygun ya da zamana uygun yaşadığımız dönem sonrası (postmodern) bir hukuk anlayışından söz etmeye başlamışlardır. AB'nin gelişim süreci içerisinde; devredilen ya da sınırlanan egemenlik kavramı ile devletin yeniden sorgulanması gündeme gelmiştir.

Bu yeni anlayış, hukukun gelişim süreci içerisinde “Ulusalüstü Hukuk” kavramının da ortaya çıkmasına neden olmuştur. Hukuk Bilimi bakımından tartışılmakta olan konu ise; bu kavramın henüz tam anlamda bir kuramsal zemine dayanmıyor olmasıdır ¹².

1.1.2. “Mülk Devlet” Anlayışı

Bu anlayış ortaçağ dönemindeki derebeylik sistemine dayanmaktadır. Askeri ya da mali bazı sorumluluklar karşılığında belli bir arazi ya da kent üzerinde hak elde eden derebeyleri, elde ettikleri bu ayrıcalıklar sonucunda bir yerde hükümdarın (kralın, padişahın) egemenlik gücüne ortak olmuşlardır.

Kamu hukuku ve özel hukuk ayrımının bulunmadığı bu dönemde kamu gücü, mülkiyete dayalı bir hak olarak görülmüştür ¹³. Kamu gücü sözleşme ile devredilebiliyor ve miras yolu ile başkalarına geçebiliyordu. Benzer şekilde kamu gücünü elinde bulunduranlar yine ayrıcalıklı yargı yetkilerine ve yargı yerlerine sahip olmuşlardır.

¹² Kia, Moderniteden Postmoderniteye Egemenlik ve Hukuk, sh: 71

¹³ Gözübüyük, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, sh: 20

Yargı yetkisi, 9 ncu yüzyıldan sonra Fransa’da kamu gücü ayrıcalıkları ve dokunulmazlık belgeleri ile birlikte laik mülk sahiplerinin ve kilise adamlarının eline geçmiştir. Bu durum, birçok değişik yargı anlayışının da ortaya çıkmasına yol açmıştır ¹⁴.

1.1.3. “Polis Devleti” Anlayışı

Merkezin güçlenmesi sonucunda derebeylik sistemi, zaman içerisinde ortadan kalkmış ve yerini “Polis Devleti” anlayışına bırakmıştır.

“Polis Devleti” anlayışı, hukuka bağlı olmayan ve toplum için her türlü önlemi alma yetkisi olduğuna inanan devlet anlayışını temsil etmiştir. Bu uygulama şeklinin özellikleri; idarenin kendi koyduğu kurallar dışında hiçbir kural tanımaması, gücün ve yetkinin kullanılmasında takdir hakkının etkin olması ve hukukun uygulanmamasıdır.

Bu dönem “Kanun Devleti” dönemi olarak değerlendirilebilir. Ancak, henüz bir “Hukuk Devleti” anlayışından söz etmek olanaklı değildir.

Bu süreç içerisinde yönetilenlerin, idareye karşı korunması için “Roma Hukuku” dönemine ilişkin bir uygulama olan “Hazine Kuramı” yöntemi geliştirilmiştir. Hazineye idare eden erk yanında ayrı bir kişilik tanıyan bu anlayış, özel hukuk kavramının bir ölçüde gelişmesine de katkı sağlamıştır. İdarenin sınır tanımayan uygulamalarına karşı çaresiz olan yönetilen kesim, özel hukuk kurallarına dayanarak hazineye karşı dava açarak tazminat talep edebilmiştir.

“Hazine Kuramı” uygulaması sonucunda, hiçbir hukuk kuralı ile sınırlı sayılmayan “Kamu Gücü” ile özel hukuk kurallarının uygulanmasına olanak tanıyan “Hazine Tüzel Kişisi” birbirinden ayrılmıştır ¹⁵.

¹⁴ Atay, “Fransa’da Adli Yargı İdari Yargı Ayrımı” S:5

(http://www.akader.info/KHUKA/2_98_ekim/fransada_adli_idari.ht)

¹⁵ Gözübüyük, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, sh: 21

1.2. Fransız Devrimi ve Sonrasında Ortaya Çıkan Yeni İdare Anlayışı (Hukuk Devleti Anlayışı)

1.2.1. Fransız Devrimi'nin Yarattığı Etki

“Mülk Devlet” ve “Polis Devleti” anlayışlarına kısaca değindikten sonra, idare ve İdare Hukuku anlayışının gelişmesine önemli katkı sağlayan Fransız Devrimi ve sonrasındaki gelişmeler üzerinde durulması uygun olacaktır. Fransa'nın, bu süreç sonunda “İdare Hukuku” bakımından önemli bir birikime de sahip olduğu söylenebilir.

Ancak, Fransa'da devrim koşullarının ve devrim sürecinin öne çıkardığı bireysel hak ve özgürlükler ile yönetim gücünün, yöneten güç ile halk arasında paylaşımı gibi temel konuların da bir anda ortaya çıkmadığına dikkat çekilmesi gerekmektedir.

1789 yılından önceki süreçte gündeme gelen değişik düşünceler ve değişik uygulamalar “Fransız Devrimi” öncesinde koşulların olgunlaşmasına katkı sağlamıştır.

1215 yılında İngiltere Krallığı'nda idare gücünün paylaşımına ve yurttaşlara bazı hak ve özgürlükler tanınmasına yol açan “Büyük Sözleşme (Magna Charta)” hukukun üstünlüğü anlayışının gelişmesi bakımından önemli bir aşama olarak değerlendirilmektedir ¹⁶.

1628 yılında yayımlanan “İngiliz Halklar Bildirisi”, 1679 yılında yayımlanan ve kişi hak ve özgürlüklerini güvence altına alınması bakımından önemli bir adım olan “Habeas Corpus”, 1689 yılında yayımlanan “İngiltere İnsan Hakları Bildirisi (Bill of Rights)” idarenin yetkilerinin sınırlanması anlamında önemli gelişmeler olarak ortaya çıkmıştır.

¹⁶ Aktan, “Kanun Devleti Değil, Hukuk Devleti Olmalıyız”

http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktanarastirmalari/liberaldemokrasi/aktan-kanundeleti.pdf

Magna Charta Libertatum (Büyük Özgürlükler Sözleşmesi);

“...Özgürlüklerin bizim ve varislerimiz için ebediyen, kesin ve değişmez bir mülk olduğunu, krallığımızın bütün özgür kişilerine kabul ettirdik.”

1776 yılında yayımlanan “Virginia İnsan Hakları Bildirisi” ve “ABD Bağımsızlık Bildirisi”, 1789 “Fransız Devrimi” öncesinde yine önemli açılımlar sağlamışlardır.

“Fransız Devrimi”, idare anlayışının “Hukuk Devleti” anlayışı zeminine oturmasına önemli katkı sağlamıştır. Fransa’da yaşanan gelişmeler diğer Avrupa ve dünya ülkeleri için bir örnek olmuştur.

Eski dönemde geçerli olan idare ve yargı ayrıcalıkları, devrim meclisleri tarafından geçersiz kılınmıştır. 1789 yılında yayımlanan “İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi”; kişi haklarının güvence altında olması konusunu, erkler ayrılığı konusu ile ilişkilendirmiş olması bakımından önem taşımaktadır ¹⁷. 1791 tarihli ilk Fransa Anayasası bu bildirge ile başlamaktadır. Daha sonraki anayasalar ve bugün geçerliğini devam ettiren ve 1958 yılında yayımlanan Fransa Anayasası (5 nci Cumhuriyet Dönemi Anayasası) yine “İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi” esaslarına gönderme yapmışlardır.

“Fransız Devrimi” sonrasındaki gelişmeler Fransa’da ve Avrupa’da idarenin yapısı, kamu yönetimi, idare, güçler ayrılığı ile yasama, yürütme ve yargı erklerinin sorumlulukları konularında önemli adımların atıldığını göstermektedir. Bu gelişmeler, bütün dünyada yankı uyandıran ve idari sistemlerin değişmesine neden olan sonuçlar doğurmuştur.

1894 yılında yoğun şekilde yaşanan “Jakoben Hareket” ve bu hareketin gündeme getirdiği “Korku (Terör)” kavramı, 1804 yılından başlayarak 1821 yılına değin devam eden “Bonapart Dönemi” ve “Code Napoleon (Civil Code)”; Fransa, Avrupa ve Dünya tarihi bakımından önemli ve örnek alınabilecek uygulamaların yaşanmasına neden olmuşlardır ¹⁸.

¹⁷ Atay, “Fransa’da Adli Yargı İdari Yargı Ayrımı”: 11

“...Hürriyetlerin güvencesinin sağlanmadığı, erklerin ayrılığının belirlenmediği bütün toplumlarda Anayasa yoktur.”

¹⁸ <http://www.fordham.edu/halsall/mod/robepierre-terror.html>

Maximilien Robespierre (1758-1794);

“... devrim sürecinde halkçı yönetimin bir arada kullandığı iki araç; erdem ve şiddettir (terördür): Terör olmaksızın erdem, başarı için yeterli değildir; erdemden yoksun terör ise sonuç getirmeyecektir.”

Devrimin yaşatılması ve eski döneme ilişkin kurumların ve alışkanlıkların kaldırılması için devlet eliyle uygulanan şiddet, bir sonraki yüzyılda Avrupa’da ortaya çıkacak olan Nazist, Faşist ve Komünist yönetimlerin uyguladığı şiddet ve korku yayma yöntemleri için bir örnek oluşturmuştur.

I nci Napolyon (Napoleon Bonaparte) dönemi Fransa’da dağınık olan ve ayrıcalıklar içeren kurallara ilişkin düzenin kaldırılması ve yerine bir hukuksal düzen kurulması bakımından önem taşımaktadır. İdare, yeniden yapılandırılmıştır. Bu dönemde uygulamaya konulan “Yurttaşlar Yasası”, “Ceza Yasası” ve usul yasaları bugün birçok Avrupa ülkesindeki hukuksal düzenin alt yapısını kuran yasalar olmuşlardır.

1789 Fransız Devrimi; doğurduğu sonuçlar bakımından bütün siyasal, sosyal, ekonomik ve askeri öğretileri ve uygulamaları etkilemiş ve önemli değişikliklere neden olmuştur. Bu bakımdan, başta Fransa olmak üzere Avrupa’da ve dünyada devlet yönetimi, kamu yönetimi ve İdare Hukuku alanlarında hem yeni uygulamalar gündeme gelmiş ve hem de idare ve hukuk anlayışı önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır.

Anayasası olan devlet ortaya çıkmıştır. Tanrısal, dinsel devlet anlayışından dinsel kural ve uygulamalardan arındırılmış devlet (seküler devlet, laik devlet) anlayışına geçiş yapılmıştır. Yöneten ile yönetilenler arasında yapılan yeni ve içerikli bir sözleşme ile yönetenin yetkileri sınırlandırılmıştır¹⁹. Devletin erkleri/güçleri arasında birbirinden bağımsız ayrı yapılar oluşturulmuştur (güçler ayrılığı ilkesi).

“Mülk Devleti” ve “Polis Devleti” anlayışlarına yukarıda kısaca değinilmiştir. “Polis Devleti” anlayışı gücü merkezde toplayan ve gücü bir kişi ya da bir seçkin topluluk ile temsil eden anlayıştır. Aynı zamanda da; tanrısal gücü, dinsel gücü temsil eden ya da bunu temsil eden dinsel çevre ile uzlaşma sağlayan bir yönetim anlayışını temsil eder. “Fransız Devrimi”; bu anlayışı da değiştiren bir etki yaratmıştır.

¹⁹ <http://www.constitution.org/jjr/socon.htm>

“Sosyal Sözleşme” Rousseau’nun yaptığı önemli bir çalışmadır. 1762 yılında yayımlanan ve siyasal düzenin hukuksal esaslarını ortaya koyan bu yapıt; batı dünyasındaki siyasal anlayışın gelişimi üzerinde önemli bir etki yaratmıştır. Rousseau’ya göre “Aile ile devlet arasındaki fark; ailede babanın çocuklarına karşı olan sevgisi onları gözetmesi ve koruması yükümlülüğünü ortaya çıkarırken, devletteki yönetme arzusu devletin halkına karşı sahip olmadığı sevginin yerini almıştır.”

Sonuç olarak; Fransız Devrimi'nin insanlık tarihi bakımından çok önemli gelişmelere neden olduğu söylenebilir. Bu gelişme, devletin örgütlenmesi ve işleyişi bakımından değişiklikler gündeme getirmiştir. İdare Hukuku bakımından yeni bir anlayışın ve uygulama şeklinin yaşama geçmesine olanak sağlamıştır. Her iki konuda da insan unsuru daha çok öne çıkmış ve insan haklarının savunulması, korunması ve geliştirilmesi önem ve öncelik kazanmıştır.

1.2.2. Fransa'da ve Avrupa'da Yeni İdare Anlayışı (Hukuk Devleti Anlayışı)

Yukarıda, Fransa'daki gelişmelerin sadece Fransa'da değil aynı zamanda Avrupa'da ve dünyada da idare anlayışı bakımından önemli değişikliklere yol açtığına değinilmiştir. Fransa'da tek kişi, tek aile, tek zümre idaresinden giderek ulusun temsil edildiği bir idareye dönüşüm süreci; Avrupa'daki bütün idareleri derinden etkilemiştir. Avrupa'da da benzer dönüşümler yaşanmaya başlanmıştır.

Fransa'da yeni idare anlayışının başlangıç noktası bir kurucu meclisin kurulmuş olmasıdır. Ulusal Meclis, 09 Temmuz 1789 tarihinde "Kurucu Meclis" adını almıştır. İlk (monarşik liberal) Anayasa 06 Ekim 1789'da hazırlanmış ve 14 Temmuz 1790 yılında Kral tarafından onaylanmıştır.

Daha sonra "Kurucu Meclis" yeni bir anayasa yazılmasını kendine görev saymıştır. Bu meclis, birçok karışıklıkların yaşandığı bir ortamda 1791 Anayasası'nı tamamlamayı başarmıştır. "İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi" yine bu meclis tarafından yazılmıştır. Çalışmalarının sonuçları tartışılır olsa da "Kurucu Meclis", Fransa'nın ilk yasama meclisi olarak tarihe geçmiştir²⁰.

Bir yasama meclisinin kurulması; Fransa'daki dönüşümün ve değişimin ilk adımı olmuştur. Bu noktadan başlayarak yapılan yasal ve idari düzenlemeler ile etkileri günümüze değin devam eden yeni bir idare anlayışının da temeli atılmıştır.

Yeni idare anlayışının temelinde bir ulus-devlet oluşturma düşüncesi bulunmaktadır. Bu bakımdan, yetkilerin merkezde toplanması ve merkezden yönetim anlayışı bütün çalışmaların çıkış noktasını oluşturmuştur. Bu anlayış yeni bir devlet yapılanması ve yeni bir kamu yönetimi tipinin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

²⁰ <http://chnm.gmu.edu/revolution/searchfr.php?function=find&start=1>

1789 yılından başlayarak 19 ncu yüzyılın ilk yıllarına uzanan süreç içerisinde çıkarılan yasalar da bu yeni anlayışın uzantısı olmuşlardır.

İlk düzenlemelerden birisi ülkenin daha iyi yönetilebilir olmasına yönelik atılan adımdır. Bu düzenleme, daha iyi yönetebilmekten öte daha iyi denetim altında tutabilmek düşüncesinden kaynaklanmıştır. Bugün de; benzer kaygılar nedeniyle merkezden yönetim ve yerinden yönetim tartışmaları devam etmektedir.

Yeni Anayasa Fransa'nın idari yapısını değiştirmiştir. Anayasa, eski yönetim birimlerini (provinces) kaldırılmasını ve yerine seçilmiş bir yönetim unsuru da bulunan yeni yönetim birimlerinin (departments) kurulmasını öngörmüştür²¹.

“Departmanlar”, merkeze bağlı olmakla beraber kendilerinin de idare bakımından yetkileri bulunuyordu. Örnek olarak, kendi sorumluluk alanlarında bulunan eğitim kurumları üzerinde bir (yarı) yönetme yetkisine sahiptiler. Bu (yarı) yetki kullanabilme özelliği, süreç içerisinde giderek daha da genişlemiş ve 1982 yılında Fransa'da çıkarılan “Yerel Yönetimler Yasası (The Law of Decentralisation)” ile tam yetki kullanabilme noktasına gelmiştir.

Bu noktada, Fransa'daki idari yapının temelinde yer alan ve örnek olan komün (communes) oluşumuna da değinmekte yarar bulunmaktadır²². 14 Temmuz 1789 tarihinde, ilk komün Paris'te kurulmuştur. Bu komün, Paris'te güven ve huzur ortamını korumak için bir de güvenlik birimi (municipal guard/yerel güvenlik gücü) kurmuştur. Paris'te kurulan komünün örnek olması bakımından Fransa'nın diğer bütün bölgelerindeki eski küçük yerleşim birimleri de (parish, paroisse, village, köy) hızlı bir şekilde bu şekilde örgütlenmişlerdir. Ulusal Meclis, 14 Aralık 1789 tarihinde çıkardığı bir yasa ile Fransa'nın idari yapısını yeniden düzenlemiştir. Fransa, idari bakımdan departmanlar (departments), arondisemenler (arrondissements), kantonlar (cantons) ve komünler olarak ayrılmıştır.

²¹ <http://www.history.com/encyclopedia.do?articleId=209830>

Bu ilk taslak Anayasa, 14 Temmuz 1790 tarihinde onay aldı. Fransa'daki yönetim birimleri (provinces) kaldırıldı ve Fransa; seçilmiş bir yönetim unsuru da bulunan, adlarını dağ ve akarsulardan alan yeni yönetim birimlerine (departments) ayrıldı.

²² http://en.wikipedia.org/wiki/Communes_of_France#French_Revolution

1789 Fransız Devrimi öncesinde; Fransa Krallığı bünyesinde 60.000 kadar küçük yerleşim birimi (parish, paroisse) bulunuyordu. Bu birim; bir kilise, kilise çevresinde evler (village, köy) ve bu evlerin çevresinde de tarım alanlarından oluşuyordu. Ana sorumluluğu kiliseyi inşa etmek ve kiliseyi ayakta tutmak olan bir “Yapılandırma Komitesi” (Building Committee) tarafından yönetiliyordu. Bütün yönetsel görevler ise; din adamları tarafından yerine getiriliyordu.

Komünlerin tümü eşit özelliklere sahip bulunuyordu. Hepsinin başında, seçilmiş bir yönetici (mayor, vali) ile yine seçilmiş üyelerden oluşan bir meclis (municipal council, belediye meclisi) bulunuyordu. 1792 yılında doğum, ölüm, evlenme ve din adamlarının görevlendirilme yetkisi de valilere verilmiştir. Yerel yöneticilerin kilise üzerinde yetki kullanması Fransa'da huzursuzluk yaratmış ve I nci Napolyon dönemine değin süren bir çatışma sürecini de başlatmıştır. I nci Napolyon, idarenin yapılanmasını yeniden düzenlemiştir. Yerel yönetimlerin meclis üyelerinin seçimle belirlenmesi esası kaldırılmıştır. Üyelerin, o idari birimde bulunan ve merkez yönetimini temsil eden prefektler (prefects) tarafından seçilmesi esası getirilmiştir.

Fransa'da, 1789 Fransız Devrimi sonrasında ortaya çıkan bu idari örgütlenme şekli ile yöneticilerin ve organların yetkileri, 1982 yılında çıkartılan "Yerel Yönetimler Yasası (The Law of Decentralization)" ile değiştirilmiştir.

1.2.3. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, Yayımlanan Belgeler, Çıkartılan Yasalar ve Kararnameler

Fransız Devrimi sonrasında yayımlanan siyasal, sosyal ve ekonomik bakımdan köklü değişikliklere yol açan ve aşağıda açıklanan belgeler, yasalar ve kararnameler bugün de önemini ve anlamını korumaktadırlar.

1.2.3.1. Feodal Sistemi Kaldıran Kararname (Decree of the National Assembly Abolishing the Feudal System)

Ulusal Meclis kararnameyi 11 Ağustos 1789 tarihinde çıkarmıştır. 19 madde olarak çıkartılan bu kararname önemli düzenlemeler getirmiştir. Yerleşim bölgelerinde bulunan asillerin denetimindeki mahkemeler geçersiz kılınmış, ancak; Ulusal Meclis tarafından yeni bir düzenleme yapıncaya değin hakimlerin görevlerine devam etmeleri öngörülmüştür. Yerleşim birimlerinde, kamu düzeninin devam etmesi için gerekli olan parasal kaynağın oluşturulması için (Collecting Tithes/Bağış Toplanması) Ulusal Meclis'in çıkardığı kararnamelerin esas alınmasına karar verilmiştir.

1.2.3.2. İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi (Declaration of the Right of the Mans and Citizen)

26 Ağustos 1789 tarihinde yayımlanan ilk ve önemli belgelerden bir tanesidir. Uzun tartışmalar sonrasında; 17 madde üzerinde uzlaşma sağlanarak hazırlanan bu bildirge ile Fransa'daki yeni idare anlayışı dünyaya açıklanmıştır. Kralın adalet konusunda belirleyici olma özelliği ortadan kaldırılmış ve doğal hakların korunmasının önemi vurgulanmıştır. Bütün "Aydınlanma Dönemi (Enlightment Period)" boyunca hep gündemde bulunmuş olan bu belge; din özgürlüğü, basın özgürlüğü, uygun vergilendirme, yargısız ve sınırını aşan cezalandırmanın önlenmesi ve buna benzer birçok hukuksal ve mali düzenlemeler ve esaslar getirmiştir.

1.2.3.3. Kadınlara Eşit Haklar Tanınması

1790 ve 1791 yıllarında kadın haklarının savunulması konusunda iki girişimde bulunulmuştur. Bayan Etta Palm D'Aelders, kadın üye kabul eden ilk siyasi klüpte 30 Aralık 1790 yaptığı bir konuşmada (Discourse on the Injustice of the Laws in Favor of Men, at the Expense of Women) kadınlar için daha eşitlikçi bir düzenlemenin yapılması konusundaki düşüncelerini belirtmiştir. Bayan Olympe de Gouges, Eylül 1791 ayı içerisinde Kraliçe Marie Antoinette'ye gönderdiği bir yazıda (The Declaration of the Rights of Woman) kadın haklarını savunulması anlamında kendisini göreve davet etmiştir. Kadın kölelerin durumuna da değinilen bu yazısına bir de örnek "Evlilik Sözleşmesi" eklemiştir (A sample form for a marriage contract that called for Communal Sharing of Property).

1.2.3.4. La Chapelier Yasası (La Chapelier Law)

14 Haziran 1791 tarihinde çıkarılmıştır. Yasa; Fransız Devrimi sonrasında, Paris'teki grevlerin ve gösterilerin ekonomiye zarar verdiği görüşünden yola çıkılarak loncaların (craft guilds, meslek odalarının) ve sendikaların (trade unions) çalışmalarını yasaklamıştır. Kitlesele eylemlerin önünü tıkanmış ve bireysel hak arama yolunun seçilmesi özendirilmiştir. Bu yasaklama dönemi 1884 yılına değin devam etmiştir.

1.2.3.5. Yahudilerin Fransız Vatandaşı Olabilmelerine Olanak Sağlayan Yasa (The Law of Admission of Jews to Right of Citizenship) ile Köleliğin Kaldırılmasını Sağlayan Kararname (Decree of the National Convention, Abolishing Slavery in all Colonies)

Yahudilerin Fransız vatandaşı olmalarına olanak sağlayan yasa, 27 Eylül 1791 tarihinde çıkartılmıştır.

4 Şubat 1794 tarihinde, Fransız sömürgelerinde köleliği yasaklayan kararnamenin çıkartılması sağlanmıştır.

1.2.3.6. Gıda Maddelerinin Fiyatını Düzenleyen Kararname (Decree Against Profiteers) ile En Yüksek Ücreti Belirleyen Yasa (The Law of Maximum)

1793 yılında çıkartılan kararname ile Paris'te özellikle gıda maddelerinin yüksek fiyat ile satılması önlenmiştir. Kararname gıda maddelerine yüksek kazanç elde etmek için yüksek fiyat uygulayan vurguncuların, hukuksal düzene karşı olan bu girişimlerinin önünü kesilmesi ve bu yolla vatandaşların idareye olan güvenlerinin devamlılığının sağlanması istenmiştir.

Eylül 1993 ayı içerisinde çıkartılan diğer bir yasa ile de; özellikle gıda maddelerinin üretiminde çalışanlara verilebilecek en yüksek ücretin ve ürünün tüketiciye satışı sırasında da uygulanabilecek en yüksek ücretin düzenlenmesi amaç edinilmiştir. 1994 yılı sonuna değin yürürlükte kalan bu yasanın uygulanabilirliği, zaman içerisinde üreticilerin siyaset adamlarına yaptıkları baskılar sonucunda giderek azalmıştır. Gerçekte bu durum, etkileri günümüze değin ulaşan ve o zaman için de ikiyüzlü davranabilen bir siyasal ve ekonomik anlayışın doğmasına neden olmuştur.

1.2.3.7. Kamu Düzeninin Sağlanmasında Şiddetin Kullanılması (Terror is the Order of the Day)

Bölgelerden gelen baskılar nedeni ile meclis, 05 Eylül 1793 tarihinde bir oylama yapmış ve önemli bir karar daha almıştır. Açıklanan bu karar sonrasında idare vatandaşlara karşı devrimci silahlı unsurları kullanarak ve şiddet, baskı

uygulayarak hukukun egemen kılınmasını sağlamayı amaç edinmiştir. Kamu düzeninin sağlanması bakımından (devletin) şiddet kullanması geçerli sayılmıştır.

1.2.3.8. Vatan Hainliği Yasası (The Law of Suspects)

Fransız Devrimi'nin getirdiği yeni uygulamalar bakımından önemli sıkıntılar yaşanmıştır. Bu sıkıntıların aşılması bakımından da sürekli yeni kararlar alınmış ya da yeni yasalar çıkartılmıştır. 17 Eylül 1793 tarihinde çıkartılan yasa, vatan hainliği ile suçlananların yargılanmasına izin veren ve bunların ölüm cezası ile cezalandırılmalarına yol açan yasadır. Bu yasa aynı zamanda özel mahkemelerin (revolutionary tribunals/olağandışı mahkemeler) kurulmasına da izin vermiştir. Bu uygulama ile ceza yargılaması sistemi, kamu düzeninin sağlanmasının yanı sıra yönetimin “Cumhuriyet Düşmanları” ile savaşımı bakımından da önemli bir görev üstlenmiştir.

1.2.3.9. Takvimin Değiştirilmesi

Ekim 1793 ayı içerisinde takvim değiştirilmiştir. Dinci bir anlayışın egemen olduğu eski takvim, Fransız yurttaşlarının belleklerinde bazı gerçek dışı inanışların yerleşmesine de neden olmuştur. Bu bakımdan, özellikle kırsal kesimde ve tarım alanlarında sıkıntılar yaşanmıştır. Bütün bu olumsuz izlerin ortadan kaldırılması, tarımsal üretimin artırılması ve ekonominin canlandırılması yeni takvim uygulanmasının ana gerekçeleri olarak ortaya çıkmıştır. Yeni uygulamanın tarımsal kapasitenin artırılması, yurttaşların ve köylülerin tarım konusuna ilgilerinin ve desteklerinin verilmesinin sağlanması ile doğrudan ilgisi bulunmaktadır. Bir çağrışım yapması bakımından, ay adları tümüyle kırsal kesim ve tarım konusu ile ilgili sözcüklerden seçilmiştir ²³.

²³ <http://chm.gmu.edu/revolution/searchfr.php?function=find&start=31#>

Sonbahar (Autumn) ayları, Vintage (Vendemiaire, Bağ Bozumu), Fog (Brumaire, Sis), Forest (Frimaire, Orman); Kış (Winter) ayları, Snow (Nivose, Kar), Rain (Pluviose, Yağmur), Wind (Ventose, Rüzgar); İlkbahar (Spring) ayları, Buds (Germinal, Tomurcuklar), Flowers (Floreal, Çiçekler), Meadow (Prairial, Çayır); Yaz (Summer) ayları, Harvest (Messidor, Hasat), Heat (Thermidor, Sıcaklık), Fruit (Fructidor, Meyve).

1.2.3.10. İlköğretimin Düzenlenmesi Kararnamesi

17 Kasım 1794 tarihinde önemli bir kararname daha çıkartılmıştır. İlköğretimin (Primary Schools) yeniden düzenlenmesi konusunda Jakoben anlayışın egemen olduğu süreç içerisinde çıkartılan bu kararname kız ve erkek çocukları için zorunlu olan evrensel, özgür ve seküler bir eğitim anlayışının yerleştirilmesini esas almıştır. Öğretmenlerin ücretinin de Devlet tarafından karşılanması öngörülmüştür.

1.2.3.11. Fransız Yurttaşlar Yasası (The French Civil Code/Fransız Medeni Kanunu)

Bu yasa ile hukuksal anlamda “Eşitlik” ilkesi ve feodal yapının ortadan kaldırılmış olması güvence altına alınmıştır. Konu ile ilgili olan yüzlerce yasa, kural kaldırılmıştır. Ancak, yasa kadınların eşlerine karşı ve çalışanların işverene karşı haklarının korunması anlamında ise yeterli ve doyurucu olmamıştır. Birçok devletin de iç hukuk düzenlemelerini yapmaları bakımından bir örnek olmuştur ²⁴.

1.2.3.12. Papalık ile İlişkilerin Düzenlenmesi Antlaşması (Making Peace with the Catholic Church)

Napolyon dönemindeki bir diğer önemli girişim de Papalık ile ilişkilerin yeniden düzenlenmesidir. 1801 ve 1802 yıllarındaki görüşmeler sonucunda Kilise ile bir antlaşma yapılmıştır. Antlaşma ile I nci Napolyon, isteklerini elde etmiştir. Antlaşmaya göre, Fransız Kilisesi’nin din adamları atama ile görevlendirilecek ve din adamları göreve başlarken Fransa Cumhuriyeti için bağlılık andı içeceklerdi. Bu düzenleme ile Fransa’daki seküler anlayış güvence altına alınmıştır. Din adamlarının idari yetkileri ortadan kaldırılmıştır.

²⁴ http://www.napoleon-series.org/research/government/c_code.html

I nci Napolyon döneminde, 1801 yılının ikinci yarısında uzman bir heyet gözetiminde başlatılan çalışma; aynı yıl içerisinde tamamlanmıştır...21 Mart 1804 tarihine değin yayımlanmamıştır. Yasa; yasa önünde eşitlik, din özgürlüğü, feodal yapının kaldırılması gibi devrimin getirdiği kazanımları koruma altına alıyor olmasına karşılık; Napolyon döneminin özgürlükçü (liberal) ve tutucu (muhafazakar) anlayışının ortak bir ürünüdür. Kamu mallarını satın alanların da haklarını içerecek şekilde mülkiyet haklarını güvence altına alıyordu...Bu yasal düzenleme 20’den fazla ülke için bir örnek olmuştur.

1.2.3.13. İngiltere'nin Avrupa'da Ticaret Yapmasını Önleyen Karar

1806 yılında alınan bir karar ile İngiltere'nin Avrupa'daki ticaretinin önlenmesi ve Fransa'ya karşı askeri güç geliştirme için kaynak sağlama çalışmalarının önünün kesilmesi amaç edinilmiştir ²⁵.

Fransa'nın bu tutumu, AB'nin kurucu devletlerinden biri olan Fransa'nın AB kurulduktan sonra İngiltere'nin üyeliğine karşı çıkışını andıran bir yaklaşımı çağrıştırmaktadır.

1.2.4. İdare Hukuku'nun İşlerlik Kazanması

“İdare Hukuku”, istencini bireylere zorla benimsetme ayrıcalığına sahip bulunan devletin/idarenin denetlenmesi ile ilgili bir yöntem olarak Fransız Devrimi sürecinde Fransa'da geliştirilmiştir.

Başlangıçtan itibaren Fransa'da İdare Hukuku'nun gelişiminde iki önemli ilke etkili olmuştur. Bunlar, “genel yetkiye sahip idari yargı” ve “tek yanlı idari işlemler yanında idari sözleşmeleri ve idarenin sorumluluğunu da içerisine alan yetki genişliği” ilkeleridir.

İdari işlevlerin, adli işlevlerden ayrılması için düzenleme yapılmıştır ²⁶. Bu düzenleme sonrasında, idari uyuşmazlıklara yine idarenin (valiler ve bakanlar) kendisinin çözüm bulması esası benimsenmiştir.

²⁵ <http://chnm.gmu.edu/revolution/searchfr.php?function=find&start=31>

18 nci yy. da Fransa'nın bu girişimi (The Continental System); 200 yıl sonra AB'nin genişleme çalışmaları sırasında yinelenmiştir. Fransa, uzun süre İngiltere'nin AB üyeliğinin önünü kesmek istemiştir. Unutulmamalıdır ki; AB bir ekonomik gelişme ve aynı zamanda da bir güvenlik ortamı yaratma tasarımıdır. AB ile ilgili ilk antlaşma AKÇB-Avrupa kömür ve Çelik Birliği (ECSC-European Coal and Steel Community) antlaşmasıdır ve 1951 yılında imzalanmıştır. İngiltere ise; ancak 1973 yılında AB üyeliğini elde edebilmiştir.

²⁶ Karahanoğulları, “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi”: 32

“Adli işlevler, idari işlevlerden ayrıdır ve hep ayrı kalacaktır. Yargıçlar, ne herhangi bir şekilde idarenin işleyişine karışabilir ne de idarecileri faaliyetlerinden ötürü mahkemeye çıkarabilirler. Aksi suçtur” (16-24 Ağustos 1790 Yasası).

1.2.5. İdari Yargı Anlayışının Yerleşmesi

Napolyon I dönemi içerisinde ve 1799 yılında Fransa’da idari yapılanma yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile merkezde “Danıştay” ve illerde de “İl Yönetim Kurulları” kurulmuştur. Bu dönemde “Danıştay” yargısal bir görev üstlenmemiş, “İl Yönetim Kurulları” ise sınırlı olarak idari yargı görevi üstlenmişlerdir.

Danıştay, 1872 yılında çıkartılan bir yasa ile yargı sorumluluğuna sahip olmuştur²⁷.

1.2.6. Hukuksal Düzenlemelerin Sonuçları

1789 Fransız Devrimi sonrasında yaşanan kısa süreç içerisinde yapılan bütün bu hukuksal düzenlemeler, Fransa’da yeni bir idare yapısının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim (taşra) birimlerinin yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Yeni bir kamu düzeninin oluşması, kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için kaynak sağlanması ve bu kaynakların merkezden yönetim ve yerinden yönetim birimleri arasında paylaşımının önü açılmıştır.

Paris’teki belediye (komün) uygulamasının derebeylik döneminin idare anlayışının yerini alacak şekilde bütün Fransa’da yaygın ve etkin kılınması önemli bir gelişmedir. Devrimin ilk yıllarında yerel yönetimlerin merkezden bağımsız olacak şekilde yetkilendirilmiş olması da dikkat çekicidir. I nci Napolyon döneminde yapılan düzenleme ile merkezi temsil eden ve “Prefekt” adı verilen yöneticiler ile yerel yönetimler üzerinde yeniden denetim kurulması sağlanmıştır.²⁸.

Fransız Devrimi sonrasında Fransa’da bir yandan “Hukuk Devleti” anlayışı gelişirken diğer yandan da “İdare Hukuku” ve “İdari Yargı” ile ilgili önemli adımlar atılmıştır. “İdare Hukuku” yeni bir alan olarak ortaya çıkarken, “İdari Yargı” da kurumsallaşmıştır.

²⁷ Gözübüyük, Yönetim Yargısı, sh: 7

²⁸ http://www.citymayors.com/france/france_gov.html

200 yıl icra organı olarak hizmet vermişlerdir (1800-1982). 02 Mart 1982 yasa ile yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Hükümet tarafından atanırlar ve yetkilendirilmiş tek kişi olarak devlet adına hareket ederler. Başbakanı ve bütün bakanları temsil ederler, devletin merkez-dışı birimlerini yönetirler ve bu birimlerin yerel yönetimlere karşı üstün konumda bulunmalarını sağlarlar.

Yeni idare anlayışı zaman içerisinde Avrupa'da etkisini göstermiştir. Bu idare anlayışının güç aldığı özgürlük, kardeşlik ve eşitlik (liberty, fraternity, equality) gibi kavramlar Avrupa'da ve dünyada önemli anlayış değişikliklerine yol açmıştır. Ülkeler değişime ayak uydurmaya çalışmışlardır. Değişime uyum sağlayamayan devletler ve imparatorluklar da çözüme yaşanmış ve dağılmışlardır.

1.3. Yirminci Yüzyılın Birinci Yarısında Avrupa'da İdare Anlayışı

Fransız Devrimi'nin sonuçları, Avrupa'daki idare anlayışını 20 nci yüzyılın birinci yarısında da etkilemeye devam etmiştir.

Ulus-devlet anlayışının egemen olduğu bu idare yapılanmasında, yetkilerin ağırlıklı olarak merkezde toplandığı görülmektedir. Bir uygulama şekli olarak merkezden yönetim anlayışı benimsenmiştir. Kamu kaynaklarının merkezden planlanması, toplanması ve dağıtılması esas alınmıştır. Bu anlayış, iki dünya savaşının yaşanmasının da nedenlerinden biri olan ulus-devlet anlayışını ve ulusal çıkar ve egemenlik kavramlarını da öne çıkarmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında iç ve dış çatışmalara neden olan ulus-devlet anlayışı ve idari yapılar sorgulanmaya başlanmıştır.

Dünyada ve Avrupa'da geçerli olan geleneksel idare anlayışı sorgulanmaya başlanmıştır ²⁹. İdarenin yapılanmasına ilişkin esaslar ile kamusal yetkilerin ve kamusal kaynaklarının kullanılması yöntemlerinin incelenmesi gerekli olmuştur ³⁰.

1.3.1. Temel İdare (Devlet) Anlayışları

Bir değerlendirme yöntemine göre dört temel idare (devlet) geleneği bulunmaktadır. Bunlar; Anglo-Sakson, Alman, Fransız (Napolyoncu) ve İskandinav idare anlayışlarıdır. Bu dört temel idare anlayışı; devletin hukuksal niteliği, devletin siyasal tutumu, devletin kamu yönetimindeki egemen yaklaşımı, devlet-toplum ilişkileri, devletin siyasal örgütlenme şekli ve yerleşme gibi altı ölçüte göre incelenmektedir.

²⁹ Karahanoğulları, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersi, Fransa Cumhuriyeti, sh: 5

³⁰ Parlak, Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar, sh: 5

Bunlardan Avrupa dışında uygulama yeri olan ve oldukça değişik özellikler taşıyan Anglo-Sakson idare anlayışı ile kendine özgü ve az bir nüfusa uygulanan İskandinav idare anlayışını ayrı tutmak uygun olacaktır. Bu durumda Avrupa'da uygulanan idare anlayışları, Alman ve Fransız idare anlayışları şeklinde karşımıza çıkmaktadırlar.

Her iki idare anlayışında; altı ölçütten üçü (devletin hukuksal niteliği, devletin siyasal tutumu ve devletin kamu idaresindeki egemen yaklaşımı) benzerlik göstermektedir. Devlete hukuksal bir kimlik tanınmıştır, devletin siyasal tutumu yasaldır ve devletin kamu idaresindeki egemen yaklaşımı hukuksaldır (kamu hukuku geçerlidir).

Diğer üç ölçüte göre (devlet-toplum ilişkileri, devletin siyasal örgütlenme şekli ve yerleşme) iki idare tipi arasında fark bulunmaktadır. Bu ölçütlere göre Alman idare tipi; hizmete yönelik ve sade örgütlü, bütün (tekçi, monist) ve hizmete yönelik federal, işbirliğine hazır federal devlet anlayışı şeklinde ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık Fransız idare tipi; hizmete yönelik ve karma örgütlü, bölünmez bir bütün (jakoben, tekçi, monist), bölgelere ayrılmış tek devlet özelliklerini taşımaktadır.

20 nci yüzyılın ikinci yarısında AB sürecinin başlamasına değin Avrupa'da çoğunlukla Fransız idare şekli uygulanmıştır. AB sürecinin başlamasından sonra idare anlayışının giderek Alman tipine doğru bir dönüşüm yaptığı gözlenmiştir. Günümüzde; Fransa, İtalya, Portekiz, Yunanistan ve Türkiye hala Fransız idare tipini uygulamaya devam etmektedirler. Ancak Fransa'nın da, AB üyeliği sürecinde çıkardığı yasalarla, merkezden idare anlayışını büyük ölçüde değiştirdiği ve yerinden yönetim (taşra) kurumlarına ve yerel yönetimlere yetki aktarımı yaptığı görülmüştür.

Bu dönemin diğer bir özelliği de; devlete hukuksal bir kimlik kazandırılmış ve devletin öne çıkarılmış olmasıdır. Fransız ve Türk hukuk sistemlerinde devlet bir tüzel kişi olarak tanımlanmaktadır. Anglo-Sakson yönetim anlayışında ise daha çok hükümete böyle bir kimlik kazandırılmıştır.

Siyasal yaklaşım şekli bakımından yasallık öne çıkmıştır. Ancak, 20 nci yüzyılın birinci yarısında Alman idare tipinde bu yasallık anlayışı başka siyasal anlayışa yaşama hakkı tanımayan bir görünüm kazanmıştır. Avrupa'da baskıcı yönetimler, idare gücünü ele geçirmişlerdir. Almanya'da Nazizim, İtalya'da Faşizim,

İspanya’da Franko Yönetimi, Portekiz’de Salazar Yönetimi; bu idare anlayışının uygulama şekilleri olarak ortaya çıkmışlardır.

Almanya’daki Nazist ve İtalyada’ki Faşist yönetim şekilleri İkinci Dünya Savaşı’nın sona ermesi ile birlikte tarih sahnesinden silinmişlerdir.

Franko ³¹ ve Salazar ³² yönetimleri İkinci Dünya Savaşı sonrasında da varlıklarını devam ettirebilmişlerdir.

Hukuksal norm sıralamasının en üstünde yer alan “Anayasa Hukuku” başta olmak üzere; idare-kişi uyumsuzluklarına çözüm bulma amacına yönelik “İdare Hukuku” ve kamusal düzeni sağlama amacına yönelik “Ceza Hukuku”, bir düzen kurma ve bir düzenin devamlılığını koruma anlayışının dayanağı olmuşlardır. Devlet ve devletin belirleyici olma özelliği öne çıkarken, birey ve bireysel haklar ve özgürlükler geri alanda kalmıştır.

20 nci yüzyılın birinci yarısında daha çok “Kanun Devleti” anlayışının etkin olduğu görülmüştür. İki büyük savaştan çıkarılan dersler sonrasında ve 20 nci yüzyılın ikinci yarısında “Hukuk Devleti” anlayışına doğru bir hareket başlamıştır. Kamu yönetimindeki egemen yaklaşım bakımından ise; daha çok “düzenleyici hukuk anlayışı” ortaya çıkmıştır.

1648 yılında imzalanan Vestfalya Antlaşması sonrasında ortaya çıkan ulus-devlet ve egemenlik anlayışı; Avrupa’da 300 yıl süren ve İkinci Dünya Savaşı sonuna değin devam eden bir sürecin yaşanmasına neden olmuştur ³³. Bu antlaşma ile ortaya çıkan egemen olma kavramı; hukuksal kaynağın oluşturulması ve

³¹ <http://www.dittatori.it/franco-eng.htm>

Francisco Franco Bahamonde (1892-1975); İspanya’da kendi adı ile anılan baskı yönetiminin kuran ve devam ettiren kişidir. 1936 yılında seçilmiş sol eğilimli siyasal yönetime karşı bir hükümet darbesi girişiminin içerisinde yer almıştır. Darbe başarılı olamamış ve İspanya’da iç savaş başlamıştır. İç savaşın sona erdiği 1936 yılından itibaren kurduğu baskı yönetimi öldüğü yıl olan 1973 yılına değin devam etmiştir. 2006 yılında Avrupa Parlamentosu’nun konu ile ilgili komisyonu; oy birliği ile aldığı bir kararda; Franco döneminde, İspanya’da çok yönlü ve ciddi insan hakları ihlalleri yapıldığını belirtmiştir.

³² <http://www.dictatorofthemonth.com/Salazar/Jan2007SalazarEN.htm>

Antonio de Oliveira Salazar (1889-1970); Başlangıçta hükümette maliye bakanı olarak görev yapmıştır. Portekiz’de kendi adı ile anılan sağ eğilimli baskı yönetimini kurmuştur. 1932 yılından 1968 yılına değin yönetimde kalmıştır. 1933 yılında kurduğu ve Estado Novo (New State, Yeni Devlet) adını verdiği yönetim şekli 1974 yılına değin Portekiz’de etkisini devam ettirmiştir.

³³ Özer, Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi, sh: 2

yaptırımların uygulanması bakımından; pozitif hukuku büyük ölçüde devletin takdir yetkisine bırakmıştır³⁴.

Sonuç olarak; dönem içerisinde ulus-devlet kavramının ve merkezden yönetim anlayışının öne çıktığı bir idare anlayışı egemen olmuştur. Devlete hukuksal bir kimlik (tüzel kişilik) tanınmıştır. Devletin siyasal yaklaşımında yasallık öne çıkmış ve kamu yönetimi hukuka dayandırılmıştır. Bir “Kamu Hukuku” anlayışı ortaya çıkmıştır. Devlet-toplum ilişkisi, siyasal örgütlenme ve yerleşme bakımından Avrupa devletlerinde iki ayrı idare yapısı ortaya çıkmıştır. Dönem içerisinde, devletin hizmete yönelik ve karma örgütlü, bölünmez bütün ve alt yönetim birimlerine ayrılmış tek devlet şeklinde yapılanmasının daha ağır bastığı görülmüştür. Bu yapılanma şekli, AB süreci başladıktan sonra tartışılmaya başlanmıştır. Bir değişim gözlenmeye başlamıştır³⁵.

1.3.2. İdarenin Yapılandırılmasında Etkin Olan Esaslar ile Kamusal Yetkilerin ve Kamusal Kaynaklarının Kullanılma Şekilleri

1.3.2.1. İdarenin Yapılandırılmasında Etkin Olan Esaslar

İdarenin yapılandırılmasında esas olan unsurlar; bir anayasanın varlığı, bu anayasanın geçerliği (halkın onayından geçmiş olması) ve anayasanın devletin yapılandırılması ile ilgili esasları içermesidir.

Anayasa Hukuku ile İdare Hukuku arasındaki sınırın belirlenmesi konusunda ise bir tartışma ortamı bulunmaktadır³⁶.

³⁴ Kia, Moderniteden Postmoderniteye Egemenlik ve Hukuk, sh: 64

³⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Westphalian_System

Vestfalya egemenlik anlayışı ve bunun uygulanabilirliği, 20 nci yüzyılın ortalarından itibaren değişik görüşler çerçevesinde sorgulanmaya başlanmıştır. Tartışma, bir çok yorumda da görüldüğü gibi Vestfalya egemenlik anlayışı ile çatışan uluslararasılık ve küreselleşme düşünceleri üzerinde yoğunlaşmıştır.

³⁶ Gözler, 1999: 116-174 (www.anayasa.gen.tr)

Ali Fuat Başgil; İdare Hukuku ile Anayasa Hukuku arasındaki ayrımı “idarî işler” ile “siyasî işler” arasındaki ayırım ile açıklamaya çalışmaktadır. “İdarî işler, devlet faaliyetlerinin önceden düşünüldüğü tespit edilmiş umumî ve objektif bir plan ve prensip dairesinde yürütülmesine ait tatbiki ve teknik işlerdir. Bu işlerin cereyan ettiği saha idareyi ve tâbi olduğu usûl ve kaidelerin heyeti umumîyesi de idare hukukunu teşkil eder”. Siyasî işler ise; “devlet faaliyetlerinin umumî plan ve prensiplerini tayin etme ve bunlara istikamet çizme ve direktif verme, muhtelif salahiyet bölgeleri arasında iş ahengi ve

Fransız Devrimi sonrasında ortaya çıkan anayasa kavramı (yetkilerin bölüşümü) anlayışı hemen bütün Avrupa ülkelerinde yeni bir süreç başlatmıştır. Avrupa ülkeleri anayasası olan idarelere geçiş yapmışlardır³⁷.

Devletin ve yönetim erkinin (hükümetin) örgütlenme şekilleri, İdare ve İdare Hukuku'nun oluşması ve gelişmesi bakımından önem taşımaktadır.

Devlet, temel örgütlenme şekilleri bakımından üniter devlet ve bileşik devlet olarak iki başlık altında incelenmektedir³⁸.

Üniter devlet örgütlenme şekli, idarenin merkezilik derecesine göre merkezden yönetim (merkezi) ve yerel yönetim (adem-i merkezi); yerinden (taşra) yönetim sistemine göre, bölgesel yönetim ve il esasına dayalı yönetim olarak ayrılmaktadır. Bileşik devlet örgütlenme şekli ise; federasyon ve konfederasyon başlıkları altında ele alınmaktadır.

Daha önce değinildiği üzere geleneksel örgüt şekillerine uygulanan ölçütler bakımından; üniter (tekçi, monist) örgüt şekli Fransız tipine ve bileşik (federasyon) örgüt şekli, Alman tipine uygun düşmektedir.

İdarenin merkezilik derecesine göre örgütlenme şekillerine baktığımız zaman ise; merkezden yönetim örgüt şeklinin yine Fransız tipine, yerel yönetim örgüt şeklinin ise Alman tipine uygun düştüğü görülmektedir.

Buradan çıkan sonuç devletin siyasal ve idari yapılanmasının geçmişten gelen bir süreç içerisinde oluştuğu, bir uyum gösterdiği ve de bir tipe uygun düşse bile kendine özgü bir özellik taşıdığı şeklindedir.

gaye birliği temin etme gibi önceden tesbiti lazım gelen işlerdir. Bu işlerin cereyan ettiği saha da hükümeti ve tâbi olduğu usûl ve kaidelerin heyeti umumiyesi Esas Teşkilât Hukukunu, yahut daha kısa bir tabirle Siyasî Hukuku teşkil eder”.

³⁷ [http://en.wikipedia.org/wiki/.....French Constitution; Spanish Constitution; Constitution of German Empire; Tanzimat](http://en.wikipedia.org/wiki/.....French_Constitution;_Spanish_Constitution;_Constitution_of_German_Empire;_Tanzimat)

1790 yılında Fransa’da ilk Anayasa’nın yayımlanması, Avrupa’da yeni bir akım başlatmıştır. Yükselen ulusalcılık anlayışı; bağımsızlık hareketlerini başlatmış ve buna bağlı olarak da anayasaların yapılmasını bir yerde zorunlu kılmıştır...İspanya’da ilk anayasa; dünyadaki ilk klasik liberal anayasa örneği olarak 1812 yılında yürürlüğe girmiştir...1871 yılında yürürlüğe giren ilk Alman Anayasası; kuzeydeki konfederasyon ile güneydeki dört devletin birleşmesine ve Alman İmparatorluğu’nun ortaya çıkmasına neden olmuştur ...Osmanlı İmparatorluğu da; bu gelişmelerden etkilenmiştir. 1839 yılında başlayan “Tanzimat Dönemi”, 1876 yılında ilk Osmanlı (Türk) Anayasası’nın yürürlüğe girmesi ile bir dönemin başlamasına neden olmuştur

³⁸ Parlak, Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar, sh: 2

Tekçi devlet örgütlenme şekli, idari örgütlenme bakımından daha çok merkezden yönetim şekline uyum göstermektedir. Federal devlet örgütlenme şekli ise, idari örgütlenme bakımından daha çok yerel yönetim örgüt şekline uygun düşmektedir. Ancak, bu örgütlenme şekilleri arasında, daha değişik tiplerde görülmektedir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi burada esas olan yetki kullanımı ve kaynak kullanımı bakımından tarihsel birikime uygun düşen, uyumlu ve kendine özgü bir örgüt şeklini seçebilmek, tesis edebilmek ve de bunu devam ettirebilmektir.

1.3.2.2. Kamusal Yetkilerin Kullanılması

İdare Hukuku, esasları anayasada tanımlanan idarenin örgütlenmesi ve çalışmaları ile ilgili kuralları belirleyen bir Kamu Hukuku alanıdır. İdare Hukuku, yönetime (devlete, kamuya) tanınan ayrıcalıklar ile bireyin (yurttaşın) hak ve özgürlükleri arasındaki duyarlı dengeyi kurar ve bunun işlemlerini sağlar.

Ülkede idareye özgü sistemin sağlıklı işleyebilmesi “Kuvvetler Ayrılığı” ilkesi çerçevesinde yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden bağımsız ve ancak uyum içerisinde işlemesi ile olanaklıdır³⁹.

Yurttaşların idare karşısında ezilmemeleri ve haklarını arayabilmeleri için hukuksal kanalların açık ve işliyor olması önem taşımaktadır. Yargı erkinin, yasama erkinden ve yürütme erkinden bağımsız hareket edebiliyor olması gerekmektedir⁴⁰.

³⁹ Özyörük, “Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Dersleri”: 42

“Kuvvetler Ayrımı Teorisi”, 1089-1755 yılları arasında yaşamış olan ünlü bir Fransız sosyal ve siyasal bilimcisi Montesquieu'nun "Kanunların Ruhunu" (De l'Esprit des Lois) diye anılan eserinin XI inci Kitabının VI ncı Bölümünde izafe edilir... Demek ki; her devlette üç iktidar varmış... Yasama iktidarı, devletler hukukuna giren işleri görme iktidarı ve medenî hukuka giren işleri görme iktidarı. Birinci iktidar ile Hükümdar (veya yüksek memur) muayyen bir süre için veya sürekli olacak kanunlar yapar veya yapılmış kanunları düzeltir ya da kaldırır. İkinci iktidar ile harp veya sulh yapar, elçiler gönderir veya kabul eder, asayiş sağlar, istilaları önler. Üçüncü iktidarla, suçları cezalandırır veya uyuşmazlıkları çözer. Bu sonuncusuna, “hüküm verme (yargılama) iktidarı” ve ötekine de sadece “devletin yürütme İktidarı” diyeceğiz... Yazara göre “hükümet etmek (gouverner)”, genel yönleri tespit etmek, büyük tercihlerde bulunmak demektir. “İdare etmek (administer)” ise devletin yüklendiği bazı kolektif ihtiyaçları günlük olarak tatmin etmek demektir... Diğer bir ifadeyle idare, hiyerarşik bakımından hükümetin altında bulunur...

⁴⁰ Özyörük, “Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Dersleri”: 43

Montesquieu'ye göre;

“...Yasama ile yürütme aynı kişide veya kurulda birleşirse, hürriyet kalmaz. Gene aynı suretle, yargı iktidarı da yürütmeden ve yasamadan ayrılmamışsa, hürriyet yoktur.... Aynı insan bu üç iktidarı birden elinde tutarsa, herşey kaybolur.”

İdarenin karar, eylem ve işlemlerinin amacı kamu yararının sağlanmasıdır. İdare örgütü ile bu örgütlenme içerisinde görev yapanlar kamunun gereksinmelerini karşılayabilmek için karar alırlar, (kamusal) yetki ve kaynak kullanırlar. İdarenin aldığı kararlar, kullandığı yetkiler, yaptığı eylem ve işlemler bir yandan kamu yararını sağlarken, diğer yandan da kişinin hak ve özgürlüklerine bir zarar vermemelidir. Başarılı ve başarısız idare değerlendirmesinin en önemli ölçütü de bu olmaktadır ⁴¹.

1789 Fransız Devrimi sonrasında ortaya çıkan ulus-devlet anlayışına göre İdareler, yetkileri merkezde tutan bir anlayışla örgütlenmişlerdir. “Kamu Gücü” ve “Kamu Hizmeti” kavramları ortaya çıkmıştır ⁴². Kamu hizmetinin yerine getirilmesi, kamu gücünün yetkisi, olanakları ve ayırdığı kaynaklar ölçüsünde olabilmektedir. Bu bakımdan yönetimin (devletin) yetki kullanımında, öncelikle devletin çıkarını koruyan, devleti bireye karşı öncelikli ve üstün tutan bir anlayış gelişmiştir ⁴³.

İdare, kamu hizmetini kamusal yetki kullanan kamu görevlileri aracılığı ile yerine getirmektedir. 20 nci yüzyılın ortasına değin Avrupa’da egemen olan anlayış, ekonomik ve siyasal yönden güçlü devlet anlayışıdır. Bu anlayış, ekonomik bakımdan devletçi ekonomik anlayışını ve siyasal bakımdan ise baskıcı devlet anlayışını ortaya çıkarmıştır. Kamu hizmeti vermek üzere seçilen kamu görevlileri de bu anlayışa uygun olanlardan seçilmişler ya da bu anlayışa uygun olarak eğitilmişlerdir. Süreç içerisinde kamu görevlilerinin yetki kullanımlarına da kaçınılmaz olarak bu anlayış egemen olmuştur.

Kamu hizmetini verecek olan kamu görevlilerinin seçimi ve eğitimi önem kazanmıştır. İdare ile yönetilenler arasında sağlıklı bir iletişim kurulabilmesi önemsenmiştir. Fransız Devrimi sonrasında kamu görevlilerinin seçimi ve eğitimi konusunda bir sistem oluşturulmuştur ⁴⁴. Kamu görevlilerinin seçimi ve eğitimi

⁴¹ Kutlu, Karşılaştırmalı kamu Yönetimi, sh: 94

“SWOT (Strong, Weak, Opportunities, Threats) analizi, son dönemlerde kamu yönetiminde ve özel sektör işletmelerinde yaygın şekilde uygulanma imkanı bulmaktadır.”

⁴² Akıllıoğlu, 2004: 2 ([www.idare.gen.tr/akillioğlu-yonetim.htm](http://www.idare.gen.tr/akillioглу-yonetim.htm))

⁴³ Toprak, Demokratik ve Etkin Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, sh: 39
“...Başta Hegel olmak üzere... Devletin amaçları önceliklidir ve bireyler, toplum, beşeri, ekonomik ve siyasal kaynakların tümü için devlet vardır...”

⁴⁴ Güler, Kamu Personeli Sistem ve Yönetim

“Kamu Personeli Kimdir” konusu için düşünürlerin yaptıkları tanımlamalar:

konusu anılan dönem içerisinde bir çalışma alanı olarak ortaya çıkmıştır⁴⁵. Kamu görevleri, hizmetin içeriğine göre yatay ve dikey olarak alanlara ve sınıflara ayrılmıştır. Özellikle yüksek düzeyde görev alacak kamu görevlileri için eğitim ortamları oluşturulmuştur.

1.3.2.3. Kamusal Kaynakların Kullanılması

“İdare Hukuku”, idarenin hukukudur. Geniş anlamda da idare, devlet olarak algılanmaktadır. Devletin yurttaşlara karşı görev ve sorumluluklarını yerine getirmek için yaptığı yazılı sözleşme ise, bir yazılı anayasadır. Anayasalar, devletin görev ve sorumluluklarını ağırlıklı olarak merkezden yönetim ya da yerinden yönetim anlayışı ile yerine getireceğini açıklarlar. Bir devletin, merkezden yönetim ya da yerinden yönetim anlayışı ile yönetildiğini ortaya koyan iki temel öge yetkilerin kullanılması ve kaynakların kullanılması ile ilgilidir. Yetki ve kaynak kullanımının yoğunluk derecesine göre devlet, ya merkezden yönetim ya da yerinden yönetim anlayışı ile yönetiliyordur.

Avrupa’da ulus-devlet anlayışının egemen olduğu dönemlerde ve anayasalarında bu anlayışın öne çıktığı devletlerde, kaynakların kullanılması konusunda merkezden yönetim anlayışının egemen olduğu görülmektedir.

Devletlerin ve diğer kamu kuruluşlarının kamu giderlerini karşılamak amacıyla ve anayasalarında yazılı esaslar çerçevesinde başvurduğu ve

Hobbes’e göre; "Bir kamu görevlisi (memur), belirli bir alanda devletin kişiliğini temsil etmek yetkisi ile, ister bir monark ister bir meclis olsun, egemen tarafından istihdam edilen kişidir." (17 nci yüzyıl, Leviathan)

Hegel’e göre; “İlk olarak, birey ile görevin buluşması için bireylerin bilgi ve yeteneklerinin sınanmasına gerek vardır. Bu sınama, devlete ihtiyacını karşılayabilme, her yurttaşta da evrensel sınıfa (devlet hizmetine) katılabilme garantisi sağlar". (1821, Hukuk Felsefesinin Prensipleri)

Max Weber’e göre; Yönetimde yer alan görevliler kişisel olarak özgürdür; iktidar sahibine karşı yalnızca görevlerinden kaynaklanan nesnel ödevleri yerine getirmekle yükümlüdürler. Sağlam biçimde kurulmuş bir hiyerarşi içinde örgütlenmişlerdir. Her görevin, yasal olarak tanımlanmış bir yetki alanı vardır. Hizmete girme özgür sözleşme ilişkisiyle, herkese açık bir seçme işlemiyle olur.

⁴⁵ “1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi”, m: 6

“Tüm yurttaşlar yasa önünde eşit olduklarından, yeteneklerine göre her türlü kamu görevine, rütbe ve mevkiine eşit olarak kabul edilirler, bu konuda yurttaşlar arasında erdem ve yeteneklerinden başka bir ayırım gözetilmez.”

değerlendirdiği, değişik kaynaklardan elde ettikleri gelirlerin tümü “Kamu Gelirleri” olarak adlandırılmaktadır.

Kamu gelirleri, genellikle iki ana kaynaktan elde edilir. Bu iki ana kaynak devletin vergi alma yetkisine dayanarak elde ettiği gelirler ile devletin borç alma sonucunda elde ettiği gelirlerdir. Vergi alma, devletin zor kullanarak elde ettiği bir gelir olarak değerlendirilmektedir. Ülkelere göre değişiklik gösterse de; devlet gelirlerinin % 75 ve daha yukarı bir miktarı vergi alma sonucunda elde edilmektedir. Borç alma ise, zor kullanarak elde edilen bir gelir değildir.

17 nci yüzyılda geçerli olan anlayışa göre vergi devletten sağlanan “yarar” karşılığıdır. Günümüze uzanan süreç içerisinde vergi devletin verdiği hizmetin bedeli, devletin sağladığı güvenlik ve asayişin karşılığı, devletin üretimden aldığı pay şeklinde tanımlanmıştır.

Günümüzde vergi devletin egemenlik gücüne dayanılarak alınmaktadır. Ölçüsü ise, devletin sağladığı kamu hizmetinin niceliği ve niteliğidir.

Sanayi Devrimi öncesinde vergi yardım, bağış, katkı gibi duygu ve düşünceler ile verilmiş ve daha çok iç güvenlik, dış güvenlik ve adalet hizmetlerinde kullanılmıştır. Sanayi Devrimi sonrasında ise özveri, zorunluluk, yükümlülük gibi kavramlarla toplanan verginin iç güvenlik, dış güvenlik ve adalet gibi devletin geleneksel görevlerinin dışında ekonomik ve sosyal görevlerinin de yerine getirilmesine harcanıldığı görülmüştür.

20 nci yüzyıla gelinceye değin vergi toplama konusunda bir sistem olduğu söylenemez. 20 nci yüzyılın hemen başında devletin topladığı verginin toplam ulusal gelire oranının %10'un biraz üzerinde olduğu görülmektedir. Bu noktada; savaş dönemlerinde devletin vergi toplama konusunda daha etkin olduğunu söylemek olanaklıdır. Devletin ekonomik ve sosyal görevlerinin artması, 20 nci yüzyılın birinci yarısında yaşanan iki büyük savaş, devleti kaynaklarını geliştirme yönünde daha etkin olmaya zorlamıştır. Nitekim vergi konusundaki değişik kuramların ortaya çıkması hemen bu iki büyük savaş dönemlerine ve sonrasına denk gelmektedir ⁴⁶.

⁴⁶ Steinmo, Politik Fikirlerin Evrimi: 20 nci Yüzyılda Vergi Politikası, sh: 5-8
(<http://stripe.colorado.edu/~steinmo/ideas.pdf>)

“...İkinci Dünya savaşı vergi politikasında köklü değişiklik yaptı...Birinci ve İkinci Dünya savaşları arasında; ekonomi bir evrim yaşadı. Tarım kesiminden, sanayi kesimine göç oldu ve işçiler para kazanmaya başladılar. Bu yeni ekonomi politika; vergilendirme konusunda yeni yaklaşımların ortaya çıkmasına da neden oldu.”

Avrupa’da bir birlik kurma düşüncesi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ivme kazanmıştır. Bu noktaya gelinceye değin kamu kaynaklarının ne şekilde elde edildiği ve hangi konulara yönelik olarak kullanıldığı yukarıda açıklanmıştır. Görülmüştür ki; zaman içerisinde üstlendiği yeni görevlere bağlı olarak devletin giderleri de artış göstermiştir. Buna bağlı olarak da vergi toplama (ve de borçlanma) konusunda yeni görüş ve düşünceler ortaya çıkmıştır. Ancak, İkinci Dünya Savaşı sonrasına değin daha çok ulus-devlet anlayışının öne çıktığı ve buna bağlı olarak da kaynakların merkezde toplandığı ve merkezden kullanıldığı/tahsis edildiği şeklindeki bir anlayışın egemen olduğu saptanmıştır.

1.4. Avrupa Birliği Dönemi

Avrupa’da idare anlayışı, imzalanan antlaşmalar ve yapılan düzenlemeler çerçevesinde AB sürecinin başladığı tarihten itibaren gelişme göstermiştir. Bu sürecin, “Antlaşmalar Dönemi” ve “Anayasa Antlaşması ve Lizbon Antlaşması Dönemi” olarak iki başlık altında incelenmesi doğru olacaktır. Birinci aşamada daha çok siyasal bir birliğe yönelik yapısal çalışmalar yürütülmüştür. İkinci aşamada ise, Avrupa (Birleşik) Devleti için bütünleşme istikametinde siyasal bir adım atılmıştır ⁴⁷.

1.4.1. Antlaşmalar Dönemi

Avrupa ülkelerinin bir siyasal birlik oluşturma çabaları üç temel antlaşmanın; Avrupa Kömür Çelik Antlaşması, Avrupa Atom Enerjisi Antlaşması ve Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması’nın (AKÇA, AAEA ve AETA) imzalanmasıyla ivme kazanmıştır. 20 nci yüzyıl içerisinde ve Avrupa merkezli olarak yaşanan ikinci bir büyük savaş sonrasında imzalanan bu antlaşmaların iki amacı bulunmaktadır. Birincisi, Avrupa’da savaşın da bir nedeni olan kaynakların ortak kullanımının ve bu

⁴⁷ http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm

17 ve 18 Haziran 2004 tarihlerinde Brüksel’deki Avrupa Konseyi toplantısında bir araya gelen Devlet ve Hükümet Başkanlarının üzerinde uzlaşma sağladıkları Anayasa; 29 Ekim 2004 tarihinde Roma’da imzalanmıştır. Avrupa Anayasası’nın 2005 yılında Fransa ve Hollanda tarafından onaylanmaması ve iki yıllık bir bekleme süresinden sonra liderler 23 Haziran 2007 tarihinde yeni bir Hükümetlerarası Konferans için bir metin üzerinde uzlaşma sağlamışlardır. 13 Aralık 2007 tarihindeki “Hükümetlerarası Konferans” sırasında “Anayasal Reform” anlamında yeni bir antlaşma imzalanmasına karar verilmiştir.

yolla zenginleşmenin önünü açmaktır. İkincisi ise, güvenliğin ve ortak bir güvenlik anlayışının gelişmesini ve yerleşmesine katkı sağlamaktır.

Bu temel antlaşmaları özellikle 1980 yılından sonra diğer antlaşmalar izlemiştir.

Siyasal bir birlik olma yolunda yürüyen AB üyesi ülkeler bütün bu çalışma ve çabalarının temelinde ortak değerler üzerinde bir idare anlayışını da geliştirmek istemişlerdir. 1980 yılından sonra Birlik karar organları tarafından alınan kararlar ve imzalanan antlaşmalarda bu yöndeki çalışmaların giderek yoğunluk kazandığı gözlenmiştir.

1980 yılı sonrasında yapılan görüşmeler ve imzalanan antlaşmalarda daha çok (Avrupa) vatandaşlarının daha iyi yönetilme hakları konusunda düzenlemeler yer almıştır. 2000 yılı ve sonrasında ise; doğrudan Avrupa Birliği bünyesinde (kamu) yönetiminin belli bir anlayışa oturtulması yönünde girişim başlatılmıştır. Ayrıca, ulusal, bölgesel ve yerel yönetimlerin geliştirilmesi konusu da önem kazanmıştır. Bu konuda daha önemli bir gelişme de AB bünyesinde konu ile ilgili mahkemelerin kurulmuş olmasıdır.

2000 yılı ve sonrasında “AB Temel Haklar Belgesi (The Charter of Fundamental Rights of the European Union)”, “İyi Yönetim Tutumu Hakkında Avrupa Düzenlemesi (The European Code of Good Administration Behaviour)” ve “Avrupa Komisyonu’nun Etki Değerlendirmesi Konulu Açıklaması (Communication from the Commission on Impact Assessment)” konulu düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler ulusalüstü, ulusal, bölgesel ve yerel yönetimlerin ortak bir idare anlayışı noktasına gelmeleri bakımından önemli bir açılım sağlamıştır.

AB’nin hukuksal altyapısını oluşturan ve konumuz ile ilgili düzenleme ise Avrupa Birliği Antlaşması’nda yer almaktadır.

1.4.1.1. Avrupa Birliği Temel Haklar Belgesi (The Charter of Fundamental Rights of the EU)

“Avrupa Birliği Temel Haklar Belgesi”, 07 Aralık 2007 tarihinde Avrupa parlamentosu, Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu başkanları tarafından Nice’de imzalanmıştır. Belgenin 41 nci maddesi; “İyi Yönetilme Hakkı” ile ilgilidir ⁴⁸.

Belgenin 43 ncü maddesi ise; Avrupa vatandaşları ya da bir üye ülkede oturma hakkı olan kişiler ile “Ombudsman” arasındaki ilişkiye düzenleme getirmektedir ⁴⁹.

1.4.1.2. İyi Yönetim Tutumu Hakkında Avrupa Düzenlemesi (The European Code of Good Administration Behaviour)

Avrupa Parlamentosu tarafından, 6 Eylül 2001 tarihinde AB idaresinin kamu ile ilişkilerinin düzenlenmesi için çıkartılmış bir yasadır.

⁴⁸ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

Madde 41. İyi Yönetilme Hakkı:

1. Herkes; işlerinin, Birlik organları ve kurumları tarafından; tarafsızlıkla, doğrulukla ve uygun bir süre içerisinde yerine getirilmesi hakkına sahiptir.

2. Bu hak;

- herkesin; kendisine zarar verecek bir önlem alınmadan önce dinlenmesi hakkını,

- herkesin; gizli yaşamın ve meslek ve iş yaşamı gizliliğinin yasal gereklerine saygı çerçevesinde kendi bilgilerine ulaşma hakkını,

- yönetimin (idarenin) verdiği kararların gerekçelerini açıklaması zorunluluğunu,

3. Herkes; kurumların ya da görevlilerin işlem ve eylemleri sonucu ortaya çıkan zararın; üye ülkelerin hukukuna uyumlu olarak Topluluk genel hukuk ilkeleri çerçevesinde karşılanması hakkına sahiptir.

4. Herkes; Birlik kurumlarına antlaşma dillerinden biri ile başvuruda bulunma ve yine aynı dilde yanıt alma hakkına sahiptir.

⁴⁹ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

Madde 43. Ombudsman:

“Bir Birlik vatandaşı ve bir üye ülkede oturma hakkı olan ya da kayıtlı bir çalışma yerine sahip bulunan bir doğal ve yasal kişi; Adalet Divanı ile İlk Derece Mahkemesi tarafından yerine getirilen yasal görevleri dışında, Topluluk organlarının ya da kurumlarının bir idari hataları olması durumunda; Birlik Ombudsmanı’na başvuru hakkına sahiptir.”

Birlik kurumlarının ve çalışanlarının hizmet verdikleri vatandaşlara ya da kişilere karşı sorumluluklarını ve hizmet ilkelerini açıklamaktadır⁵⁰.

1.4.1.3. Avrupa Komisyonu'nun Etki Değerlendirmesi Konulu Açıklaması (Communication from the Commission on Impact Assessment)

Bu çalışmanın maksadı, Avrupa Birliği organlarının ve kurumlarının çalışmalarının verimliliğinin uygun ölçütler kullanılarak değerlendirilebilmesidir. Bu çalışma 05 Haziran 2002 tarihinde yayımlanmıştır⁵¹. Belgenin Başlangıç Bölümü'nde yer alan "Etki Değerlendirmesi" kavramının politika üretenler, karar verenler ve kamu duyarlılığı bakımından önemli ve kesintisiz bir süreci tanımladığı belirtilmiştir.

AB bünyesinde sürdürülen bütün bu çalışmaların nedeni daha kaliteli, daha çağa uygun, daha insana değer veren ve insan unsurunu öne çıkaran bir (kamu) yönetim anlayışının gelişimini sağlamaktır.

1.4.1.4. Avrupa Birliği Antlaşması (Treaty on European Union)

07 Şubat 1992 tarihinde Maastrich'de imza altına alınan "Avrupa Birliği Antlaşması", AB kurumlarının üye ülke kurumlarına göre üst olma vurgulaması yapmıştır. Üstünolma konusu Avrupa Birliği Hukuku (ABH) için de geçerlidir⁵². Üye ülkeleri Birlik Hukuku'nu yaşama geçirmeleri konusunda zorunlu kılmıştır.

⁵⁰ http://ombudsman.europa.eu/code/pdf/en/code2002_en.pdf

Madde 1 (Genel Hüküm)

"Kurumlar ve çalışanları; kamu ile ilişkilerinde bu düzenlemede (yasada) yer alan ilkelere uygun davranış içerisinde olacaklardır..."

⁵¹ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0276en01.pdf

1.2 Etki Değerlendirmesi Tanımlanmasının Önemi:

"Etki Değerlendirmesi; kamu yöneticilerinin verdikleri hizmetin olası etkilerinin sistematik değerlendirilmesi sürecidir. Bu değerlendirme; taslak politika belirleme, karar vericilerin karar verme, olası sonuçlara kamu duyarlılığı sürecinin ayrılmaz bir parçasıdır."

⁵² http://www.ellispub.com/downloads/eu_cons_treaty.pdf

“Avrupa Birliği Antlaşması” tek bir kurumsal yapı altında çalışma istencini ortaya koymuş ve bu arada da bir “Avrupa Vatandaşlığı” kavramı geliştirmiştir. Üye ülke idarelerinin uyruklarına karşı eylem ve işlemlerini yine Birlik ilkeleri çerçevesinde düzenleme esası getirmiştir⁵³. Bu noktada “düzenleme” sözcüğünün daha da ilerisinde “denetim” sözcüğünün kullanılmasının daha doğru olacağı değerlendirilmektedir. Çünkü Birlik vatandaşlarının, kurumların ya da üye ülke yönetimlerinin eylem ve işlemleri nedeniyle AB Yüksek Yargı Kurumlarına başvuruda bulunabilme olanağı bulunmaktadır.

“İlk derece Mahkemesi (The Court of First Instance)” AB vatandaşlarının kişisel başvurularını dikkate almaktadır⁵⁴.

“Avrupa Vatandaşlığı” kavramı, vatandaşların iyi yönetilme haklarının geliştirilmesi ve korunması, bölgesel ve yerel yönetimlerin örgütlenmesi ve bu yerel örgütlenmelerde vatandaşların görev alması/geniş şekilde temsil edilmesi konuları üzerinde durulmaktadır⁵⁵.

Madde 1. “Birlik, bu Antlaşma ile ortaya konulan işbirliği anlayışı ve politikalarla desteklenmek suretiyle; Avrupa Toplulukları üzerinde bir konumda tesis edilmiştir.”

⁵³ http://www.ellispub.com/downloads/eu_cons_treaty.pdf
Avrupa Birliği Antlaşması (Maastrich Antlaşması):

Madde 2.

Birlik aşağıdaki amaçları gerçekleştirme konusunda kendisini bağlı kılar:

“...Bir birlik vatandaşlığı hakkı vererek üye ülke uyruklarının haklarının ve çıkarlarının korunmasını pekiştirmek...”

Madde 3

“Birlik, çalışmalarını bağlılık ve devamlılık anlayışı içerisinde, Birlik amaçlarını gerçekleştirmek için topluluk müktesebatına saygılı olma ve müktesebatın geliştirilmesi temelinde yürütüldüğünden emin ve tek bir kurumsal yapı olarak hizmet verecektir.”

⁵⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/European_Court_of_Justice

İlk Derece Mahkemesi; bu türden diğer hukuk davalarında ve özellikle kişilerin açtığı hukuk davalarında birinci kademe olarak yargılama yetkisine sahip bulunmaktadır.

⁵⁵ <http://www.cor.europa.eu/En/presentation/Role.htm>

Bölgeler Komitesi; AB'nin merkezinden bölgesel ve yerel yönetimlere destek sağlayan siyasal bir meclistir. AB'nin bir kurumu olarak 1994 yılında kurulan Komite iki amaca hizmet etmektedir. Birincisi; Avrupa Hukuk Mevzuatının dörtte üçünün bölgesel ve yerel yönetimler düzeyinde uygulanıyor olması nedeniyle; temsilcilerin yeni yasal düzenlemeler konusunda söz söyleme hakkının bulunuyor olmasıdır. İkincisi; AB ileriye doğru giderken, kamunun geriye kaldığı konusundaki

Ulusal, bölgesel ve yerel yönetimlerin özendirilmesinin; ulus-devlet ve merkezden yönetim anlayışını aşındıracağı ve buna karşılık federal, yerel ve bölgesel yönetim anlayışını öne çıkaracağı görüşü ortaya atılmıştır. Diğer yandan da; Birlik yeni kararlar almaktadır ve çalışmalarına devam etmektedir. Gelişmelerin Birliği hangi istikamete götüreceği zaman içerisinde daha iyi anlaşılacaktır.

1.4.2. Anayasa Antlaşması ve Lizbon Antlaşması Dönemi

Avrupa’da siyasal bir birlik kurulması yönünde ilk antlaşma olan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması 1951 yılında imzalanmıştır.

Avrupa, 53 yıl sonra bu siyasal birliğe hukuksal bir çerçeve kazandıracak bir “Avrupa Anayasası” hazırlama ve bunu imzaya açma aşamasına gelmiştir.

Antlaşma, 29 Ekim 2004 tarihinde üye ülke temsilcilerinin katılımı ile Roma’da imzalanmıştır. Antlaşma hükümlerine göre Anayasa; bir onay süreci geçtikten sonra 01 Ekim 2006 tarihinde yürürlüğe girmiş olacaktır. Ancak; 2005 yılı içerisinde Fransa’nın ve Hollanda’nın onay vermemesi, Avrupa için çok önemli olan bu aşamanın tamamlanamaması sonucunu ortaya çıkarmıştır.

Bu durum karşısında AB bir “Reform (Lizbon) Antlaşması” taslağı üzerinde çalışmıştır. Üzerinde uzlaşma sağlanan Antlaşma 13 Aralık 2007 tarihinde 27 üye ülke temsilcileri tarafından imzalanmıştır. Antlaşmanın bir onay sürecinin sonrasında yürürlüğe girmesi beklenmektedir. Beklentiler bu sürecin Haziran 2009 ayı içerisinde yapılacak Avrupa Parlamentosu seçimleri öncesinde sona ermesi istikametindedir ⁵⁶.

Birlik Anayasası, başlangıçtan o ana değin yapılan bütün düzenlemeleri kapsayan geniş bir anlayış ile hazırlanmıştır.

Şu anda gündemden düşmüş olan Birlik Anayasası, Birliğin “Ulusalüstü” olma özelliğini, “Birlik Vatandaşlığı” kavramını, Birliğin temel çalışma ilkelerini, Birliğin yetkilerini, Birliğin kurumlarını, “Birlik Hukuku” kavramını açıklıyor ve üye

izlenimdir. Yönetimin seçilmiş kesiminin vatandaşlara yakın olması bu açıklığın kapatılmasının bir yolu olmaktadır.

⁵⁶ http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Lisbon%20Treaty.htm

Reform Antlaşması (Reform Treaty) 13 Aralık 2007 tarihinde Lizbon’da imzalanmıştır. Maksat; Avrupa Anayasası Antlaşması’nın gündemden düşmesi üzerine ortaya çıkan boşluğun doldurulmasıdır.

ülkeleri Birlik Anayasası'nın içerdiği bütün esaslara uygun hareket etmelerini öngörüyordu ⁵⁷.

AB Antlaşması (Maastrich Antlaşması) hükümleri arasında da yer alan Birliğin "Ulusalüstü" olma özelliği konumuz bakımından önem taşımaktadır ⁵⁸.

Bu özellik "Birlik Hukuku" ve Birlik kurumlarının üst konumda bulunmalarına olanak sağlamaktadır. İdari bakımdan, bu üst olma özelliği "Birlik vatandaşlığı" çerçevesinde vatandaşların idareye/idarelere karşı yeni bir hak arama yolu açmaktadır ⁵⁹. Birlik vatandaşı, idare ile olan bir sorununa ulusal zeminde bir çözüm bulamama durumunda, ulusalüstü konumda bulunan bir kuruma başvuruda bulunma hakkını elde etmiş oluyordu.

Birliğin, üye ülkelerin idare anlayışına ve uygulamalarına ne ölçüde karışabileceğine yine Anayasa'nın ilgili maddesi açıklık getirmiştir. Bu yetki Anayasa'nın "Temel çalışma İlkeleri" başlığı altında belirtilmiştir ⁶⁰.

⁵⁷ <http://www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm>

Avrupa Anayasası (European Constitution) 448 madde olarak hazırlanmıştır. Giriş, Temel Esaslar (Hükümler), Temel Haklar, Birlik Politikaları ve Son Hükümler olmak üzere üç (beş) ana bölümü kapsamaktadır.

⁵⁸ <http://www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm>

Madde I-1, Birliğin Kurulması:

1. Bu Anayasa; Birlik vatandaşlarının ve Avrupa Devletlerinin ortak bir geleceğin inşa edilmesi istikametindeki niyetleri kapsamında; Üye Ülkelerin üzerinde uzlaşma sağladıkları hedeflerin gerçekleşmesi maksadıyla yetkilendirilen Avrupa Birliği'ni kurmaktadır. Birlik; Üye Ülkelerin ulaşılmasını istedikleri hedeflerle ilgili politikaları koordine edecek ve Topluluk anlayışı temelinde verilen yetkilerle icrasını sağlayacaktır.

⁵⁹ <http://www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm>

Madde I-6, Birlik Hukuku:

Anayasa ve Birlik kurumları tarafından üretilen hukuk; uygulamada, verilen yetkiler çerçevesinde Üye Ülkelerin hukukuna üstünlüğe sahip olacaktır.

Madde I-10, Birlik Vatandaşlığı:

1. Bir Üye Ülke'nin her uyruğu (vatandaşı) Birliğin vatandaşı olacaktır. Birliği Vatandaşlığı, ulusal vatandaşlığa bir ekleme olup onu ortadan kaldırmayacaktır.

⁶⁰ <http://www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm>

Madde: I-11, Temel İlkeler:

3. "Yardımcı Olma İlkesi" çerçevesinde; Birliğin (seçkin) yetkileri (görevleri) kapsamına girmemesine karşılık, Birlik; önerilen ve üye ülke tarafından merkez yönetimi, bölgesel yönetim ya da

Anayasa, aşağıda açıklayacağımız “Birlik Yetkileri” arasında, Birliğin doğrudan sorumluluk alanına girmese bile bir üye ülkenin başaramadığı ve öneride bulunulması durumunda; o üye ülkenin merkez yönetimi, bölgesel yönetim ya da yerel yönetim çalışma alanlarına girebileceği konusunda Birliğe yetki vermektedir. Birliğin yetkileri üç başlık altında toplanmıştır ⁶¹.

Bu yetkiler incelendiği zaman bir ulusal anayasa kapsamında yer alan hemen bütün hükümlerin Birliğin yetkisi kapsamında değerlendirildiği görülmektedir. Bir “Üst Yönetim” yapılanmasının amaç edinildiği ve de ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.

Birliğin bir yargı yetkisi de bulunmaktadır. Birlik, yargı yetkisi kapsamında mahkemeler kurmuştur. Mahkemeler yargılama yapmaktadırlar. Karar vermektedirler. Bu kararlar bağlayıcı ve üye ülkeler bakımından yönlendirici olmaktadır ⁶². Mahkeme kararlarına bağlı olarak da bir “Birlik İçtihad Hukuku” ortaya çıkmıştır.

Birliğin yetkilerinin bir devletin anayasasında yer alan yetkilerle örtüştüğü görülmektedir. “Lizbon Antlaşması” onaylanmayan ve gündemden çıkmış olan “Avrupa Anayasası” kapsamındaki hükümlere büyük ölçüde yer vermektedir ⁶³.

yerel yönetim düzeyinde üstesinden gelinemeyen ve ancak önerilen konunun kapsamı ya da sonuçları bakımından Birlik düzeyinde başarılabilmesi değerlendirilen konularda sorumluluk alabilecektir...

⁶¹ <http://www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm>

Madde I-12, Yetki Çeşitleri:

1. Anayasa, Birliğe belli bir konuda (seçkin) yetki veriyorsa; sadece Birlik o konuda yasama gücünü kullanabilir ve yasal bağlayıcı düzenlemeler yapabilir...
2. Anayasa, Birliğe belli bir konuda Üye Ülkeler ile paylaşılmış bir yetki veriyorsa; Birlik ve Üye Ülkeler o konuda yasama gücünü kullanabilirler ve yasal bağlayıcı düzenlemeler yapabilirler...
3. Üye Ülke; kendi ekonomi ve istihdam politikalarını, Birliğin öngöreceği (şart koyacağı) Bölüm III'deki düzenlemelere göre koordine edecektir.
4. Birlik; bir ortak savunma anlayışı geliştirmeyi de kapsayacak şekilde bir ortak dış ve güvenlik politikası tanımlama ve uygulama yetkisine sahip olacaktır.
5. Birlik; belli konularda ve Anayasa'da yazılı esaslar çerçevesinde...Üye Ülkeleri destekleme, aralarındaki işbirliği olanaklarını geliştirme...uygulamalar yapma yetkisine sahip olacaktır.

⁶² <http://www.law.umn.edu/library/tools/pathfinders/eucrimguide.html>

Avrupa İnsan hakları Belgesi; üye ülkelerin ceza hukuku ve yargılama usulleri ile ilgili olarak birçok düzenleme yapmalarını zorunlu kılmaktadır.

⁶³ <http://www.euractiv.com/en/Agenda?tcmuri=tcm:29-167762-16>

AB'nin Avrupa Parlamentosu, Konsey, Komisyon ve (Yüksek) Mahkeme şeklindeki kurumsal yapısı bir devletin geleneksel örgütsel yapısı ile örtüşmektedir.

“Lizbon Antlaşması”, içerdiği bazı hükümler bakımından AB Antlaşması ve AT Antlaşması hükümlerinde bazı değişiklikler yapmıştır⁶⁴. Antlaşmada “Birliğin ulusalüstü olduğu” ve “BH'nun üstün olduğu” konularına dolaylı olarak yer verilmiştir. Birliğin konumunun önde olduğu vurgulanmıştır⁶⁵. Birlik Hukuku'nun üstün konumda olduğu ve bağlayıcı olduğu konusuna da değinilmiştir. Birlik Hukuku'nu üstün konumda düşünmek bir yerde de Birliğin üye ülkelere göre üstün konumda bulunduğu anlamına gelmektedir. Lizbon Antlaşması'nın değiştirdiği Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht Antlaşması, 1992) ve Avrupa Topluluğu Antlaşması (Roma Antlaşması, 1957) maddelerinin satır aralarında da bu özel duruma yer verilmiştir. Antlaşmaya ek protokol metinlerinde de açıklamalar bulunmaktadır⁶⁶.

“Reform Antlaşması”; Avrupa Anayasası için yeni bir elbise olarak nitelendirilmektedir. Antlaşma; Avrupa Birliği yolunda hazırlanan antlaşmaların yeniden düzenlenmesi esasına göre hazırlanmıştır. Avrupa Birliği Antlaşması (Treaty on European Union/Maastrich Treaty) ve Avrupa Topluluğu Antlaşması (Treaty Establishing European Community/originally Rome Treaty) metinlerinde yeni düzenlemeler yapmaktadır.

⁶⁴ <http://www.statewatch.org/news/2007/aug/eu-reform-treaty-texts-analyses.htm>

Reform Antlaşması, AB Antlaşması'nın 62 maddesini düzenlemekte ya da kaldırmakta ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın (The treaty on the Functioning of the European Union-AB'nin İşlemesi Üzerine Antlaşma olarak anılacaktır) 318 maddesinin de 296 maddesini düzeltmektedir. Antlaşma, ayrıca antlaşmalara ait 36 Protokolü ve aynı zamanda AAET Antlaşması'nın birçok maddesini düzeltmekte ya da yürürlükten kaldırmaktadır. Antlaşma birçok yeni Protokolü ya da Tebliği de eklemektedir.

⁶⁵ http://europa.eu/institutional_reform/index_en.htm

Madde 9a:

Avrupa Parlamentosu, Konsey ile birlikte yasama ve bütçe hazırlama yükümlülüklerini yerine getirecektir.

⁶⁶ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00003re01en.pdf>

Deklerasyon 27 (üstünlük ile ilgili):

(Lizbon) Konferansı; Avrupa Birliği Adalet Divanı kararları çerçevesinde iyi bir şekilde düzenlenmiş içtihat hukuku, Antlaşmalar ve (Birlik) Hukuku'nun yine sözü edilen İçtihat Hukuku esasları çerçevesinde üye ülkelerin hukukuna göre üstünlüğe sahip olduğun dikkat çeker.

Konferans aynı zamanda Konsey'in Hukuk Danışmanlığı tarafından hazırlanan ... numaralı görüşün Antlaşma metninin son şekline ek olarak konulmasına karar vermiştir.

“Konsey Hukuk Danışmanlığının 22 Haziran 2007 tarihli Görüşü”

“Adalet Divanı kararlarından ortaya çıkan İçtihat Hukuku'na bağlı olarak AB Hukuku'nun üstünlüğü Topluluk Hukuku'nun bir (köşetaşı) ilkesidir. Adalet Divanı'na göre bu ilke Avrupa Topluluğu'na

Bu noktadan yola çıkılarak Birlik İdare Hukuku'nun da üye ülkelerin İdare Hukuku'na üstün olduğu değerlendirilebilir. Birlik mahkemelerinin başlangıçtan itibaren verdiği kararlar da bu değerlendirmeyi doğrular niteliktedir.

Bu iki önemli konuya (Birliğin ulusalüstü olması ve BH'nun üstün olması) satır aralarında yer verilmesinin dışında “Birlik Vatandaşlığı” ve “Temel İlkeler (Fundamental Principles)” olarak adlandırılan “Yerellik ve Ölçülülük (Subsidiarity and Proportionality) İlkeleri” yine benzer şekilde yeni Antlaşma metninde yer almıştır.

“Yerellik (Subsidiarity) İlkesi”, “bir hizmetin vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini, sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getiremeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından yerine getirilmesi” esasını öngörmektedir”⁶⁷. Konu, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” belgesinde de yer alıyor olması bakımından Türkiye için de önem taşımaktadır.

“Ölçülülük İlkesi (Proportionality)” üzerinde önemle durulan diğer bir ilkedir. Hak ve özgürlükler sınırsız değildir. “İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (İHAS)” de hak ve özgürlüklerin sınırlılığını kabul etmiştir. Ancak hak ve özgürlüklere yapılacak müdahalenin hakkın kullanımını olanaksız hale getirmemesi esastır. İHAS'ın sınırlama konusundaki ölçütü önlemde ya da müdahalede ölçülülüktür⁶⁸. AB, henüz İHAS'ı bir iç hukuk belgesi olarak değerlendirmemiştir. Ancak, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) daha 1970 yılında İHAS ile koruma altına alınan haklara saygı gösterilmesi anlayışını benimsemiştir⁶⁹.

özel bir konum kazandırmaktadır. İçtihat Hukuku bakımından ilk uygulama olan Costa/ENEL davası sırasında antlaşmada böyle bir üstünlük kaydı bulunmuyordu. Bugün de aynı durum geçerliğini korumaktadır. Üstün olma ilkesinin gelecek antlaşmada yer almayacak olması da; bu ilkenin ve İçtihat Hukuku'nun varlığını ortadan kaldırmayacaktır.”

⁶⁷ Apan, “AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi”: 29

“...Ortak yetki kullanımının söz konusu olabileceği sahalarda AB'nin yetkiyi kendisinin mi kullanacağını yoksa, üye ülkelere mi bırakacağını belirlemektedir. Bu ilkeye uyulup uyulmadığı siyasal ve yasal olmak üzere iki yolla izlenmekte ve denetlenmektedir.”

⁶⁸ Kurt, “Avrupa Hukuku'nda İyi Yönetim Hakkı Çerçevesinde Ölçülülük İlkesi”: 95

“Amaca uygun araç kullanımı, kamu yararı ile özel yarar arasında denge kurulması, özel alana gereksiz müdahaleden kaçınma kapsamında değerlendirilir.”

⁶⁹ Kurt, “Avrupa Hukuku'nda İyi Yönetim Hakkı Çerçevesinde Ölçülülük İlkesi”: 85

“Yetki Çeşitleri (Categories of Competence)” ve “Adalet Divanı” konularında ise değişiklikler yapılmıştır. “Yetki Çeşitleri” açıklanırken bunların yumuşatılmasına özen gösterilmiştir ⁷⁰.

“Adalet Divanı” konusunda yapılan yeni düzenlemelerle bu üst hukuksal kurumun daha da kurumsallaşması istikametinde adımlar atılmıştır ⁷¹.

Bütün bu gelişmeleri ışığında, AB’nin bir duraklama dönemi içerisinde olduğunu düşünsek bile aynı zamanda da yoluna devam etmek konusunda kararlılığını koruduğunu söyleyebiliriz. Genişleme konusundaki düşünceler, “Birlik Anayasası”nın onay sürecinde yaşanan olumsuzluklar ve Birlik vatandaşlarının AB idaresine duydukları ihtiyatlı güven bu anlayışın göstergeleri olarak değerlendirilmelidir ⁷². Diğer yandan, AB’nin salt kamuoyu yoklamalarının sonuçlarına göre çalışmaması gerektiği konusunda da eleştiriler bulunmaktadır ⁷³.

Antlaşmalar dönemi içerisinde iki yönde çalışma yapılmıştır. Bir yandan idarenin niteliğinin geliştirilmesi üzerinde durulurken diğer yandan da idarenin

ATAD, 11/70 Handelgesellschaft (1970) kararı

⁷⁰ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00003re01en.pdf>

Deklerasyon 28 (yetkilerin sınırlandırılması bağlamında):

Lisbon Konferansı, Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin Çalışması Üzerine Antlaşma ile belirlenen Birlik ile üye ülkeler arasında yetkilerin paylaşımı sistemi konusunda; Antlaşmalarla Birliğe verilmemiş yetkilerin üye ülkelerin yetki alanında kaldığı husunun altını çizmektedir.

⁷¹ http://europa.eu/institutional_reform/index_en.htm

Madde 9f

1. Avrupa Birliği Adalet Divanı; Adalet Divanı’nı, Genel Mahkeme’yi ve özel mahkemeleri kapsamaktadır. Divan; Antlaşmaların yorumlanmasında ve uygulanmasında hukukun gözetildiğinden emin olacaktır. Üye ülkeler; Birlik Hukuku’nun ilgi alanına giren konularda etkili bir yasal koruma sağlama anlamında yeterli iyileştirmeler yapacaklardır.

⁷² Eurobarometer, “Avrupanın Geleceği”, 2006: 61
(http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_251_en.pdf)

“...Bu araştırmada Avrupalılar endişelerini ve beklentilerini ortaya koymuşlardır. Ekonomik, sosyal ve iç güvenlik konularında gelecekte ortaya çıkabilecek tehlikelerin önlenmesi bakımından güçlü bir Avrupa’nın ve dayanışmanın gerekli olduğu vurgulanmıştır...”

⁷³ The Economist, 23 Şubat 2008, “Avrupa Komisyonu Kamuoyu Yoklamalarının Kendisine Demokratik Temsil Yetkisi Verdiği Konusunda Yanılmaktadır”: 32

“...Bazı yetkililere göre destekleyici kamuoyu yoklamaları demokratik (benzeri) bir vekalet anlamı taşımaktadır. Bir yetkili, komisyon üyelerinin gönülsüz hükümetlerin gözünü korkutmak için kamoyu yoklamalarının sonuçlarını kesinlikle kullandıklarını itiraf etmektedir...”

yapılanması üzerinde çalışılmıştır. Her iki istikamette yapılan çalışmaların amacı insan unsurunu öne çıkararak ve devlete insanın mutluluğu, kendini geliştirmesi ve refah düzeyinin artması anlamında sorumluluk veren yeni bir anlayışın geliştirilmesidir. Birlik ise, başlangıçtan itibaren gelişen ve geliştirilen BH'nu esas alarak bütün Birlik alanında, Birlik vatandaşlarının iyi idare edilmeleri konusunda kendisini sorumlu saymaktadır.

1.4.3. Yeni İdare Anlayışı

1.4.3.1. Küreselleşen Dünyada İdare Anlayışı

Dünyadaki siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmelerin zorunlu kıldığı bir idare yapısı üzerinde düşünme ve çalışma kaçınılmaz gibi görülmektedir. Gelişmelerin öne çıkardığı böyle bir zorunluktan kaçmamak gerekmektedir. Değişimin ortaya çıkardığı yeni koşullar iyi anlaşılmalıdır. Yeni ortamı, eski anlayışla yönetmenin sakıncaları iyi değerlendirilmelidir.

Gelecek için nasıl bir idare yapısının öngörüldüğünü anlayabilmek için öncelikle; nasıl bir gelecekte sözedildiğini anlamak gerekmektedir ⁷⁴.

“Küreselleşme”, belki de geleceği anlayabilmek bakımından öncelikle incelenmesi gereken sözcüktür. Daha çok ekonominin küreselleşmesi anlamında algılanan bu sözcük; çok daha geniş bir çerçevede düşünülmelidir ve değerlendirilmelidir.

İletişim, ulaşım, bilgisayar, büyük ölçekli mal ve sermaye aktarımı, inançların düşüncelerin ve kültürlerin değişim ortamındaki gelişim hızı; toplumları, ulusları, halkları birbirine daha da yakınlaştırmıştır. Bu hızlı gelişmeye yönelik iyi yorum ve değerlendirmeler olduğu gibi, tam tersine olumsuz yorum ve değerlendirmeler de bulunmaktadır.

⁷⁴ 43 ncü Uluslararası Güvenlik Konferansı/Münih

11 Şubat 2007 tarihinde, Münih’de düzenlenen 43 ncü Uluslararası Güvenlik Konferansı’nda Almanya Dışişleri Bakanı Frank Walter Steinmeier yaptığı konuşmasında; “2030 yılında dünya nüfusunun %60’nın kentlerde yaşayacağını, dünya ticaret hacminin ikiye katlanacağını, enerji tüketiminin %50 artacağını belirtmiştir. Yönetilmeyen ülkeler (unfailed states) olacağını ve bölgesel çatışmalar yaşanacağını söylemiştir.”

Yeni sorunların yaşandığı dünyada, sorunları çözebilecek yeni bir idari yapılanmaya gereksinim bulunmaktadır. Ulusal merkezden ve yerinden (taşra) yönetimlerin, bölgesel ve yerel yönetimlerin 21 nci yüzyılın önlerine koyduğu sorunları çözebilecek yeterlikte olması gerekmektedir.

Küreselleşmenin ulus-devlet anlayışını aşındırdığı öne sürülmektedir. Bu ayrı bir inceleme konusudur. “Ulus Devlet” yapısının korunduğu ya da “Birleşik Devlet” yapısının egemen olduğu bir dünyada idarenin değişen dünya koşullarına uygun bir yapılanma anlayışını geliştirmesi kaçınılmazdır. Yerinden (taşra) yönetimlere, bölgesel ve yerel yönetimlere daha çok yetki ve kaynak aktarımı sağlanması bu sorunların çözümü bakımından bir yöntem olarak değerlendirilmektedir.

İdare anlayışındaki bu değişime bağlı olarak hukukun ve İdare Hukuku'nun da bir değişime uğraması olasıdır.

Ulusal hukuk bilindiği gibi geleneksel olarak ulus devletin yetki alanı içerisindedir. Buna karşılık, uluslararası hukuk çok az etkili olan yaptırım gücü nedeniyle ulusal hukuka göre oldukça etkisizdir. Ancak, küreselleşme yeni küresel yargı kurumları ve bir hukuk normu oluşturmak suretiyle hukukun şeklini değiştirmektedir⁷⁵. Uluslararası Ceza Mahkemesi, dünyada geçerli sayılan bir ceza hukuku anlayışına dayanarak giderek artan bir hükümetler arası işbirliğinin de katkısı ile kamuya zarar veren suçluları yargılama konusunda ümit vermektedir. İş Hukuku, ülkelerin üzerinde uzlaşma sağladıkları düzenlemeler, kurallar ve yasal uygulamalar nedeniyle diğer hukuk dalları arasında en hızlı gelişen hukuk dalı olarak görülmektedir. Diplomatlar ve hukukçular, Şirketler Hukuku'nun fikri haklar, bankacılık, iflas gibi bilinen konularında uluslararası kamuoyunun onay vereceği kurallar üretmektedirler. Bu gelişmelere koşut olarak dev çok uluslu şirketlere hizmet verecek şekilde hukuk büroları çalışmalar yapmaktadırlar.

Hukukun küreselleşmesinden yola çıkarak İdare Hukuku bakımından da bir küresel gelişme olduğunu/olacağını söyleyebiliriz.

Çok belirgin olmamakla beraber yerküredeki bazı sorunların ve gelişmelerin giderek idareler arasında bir benzeşme ve uyum süreci başlattığı konusu üzerinde

⁷⁵ <http://www.globalpolicy.org/globaliz/law/index.htm>

“...Ancak; küreselleşme hukukun şeklini değiştirmektedir ve yeni hukuksal kurumlar ve kuralların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.”

durulmaktadır ⁷⁶. Küreselleşmenin ortaya çıkardığı sorunlar; ülkeleri giderek karşılıklı olarak daha çok işbirliği yapmaya zorunlu kılmaktadır. Bir yerde, küreselleşmeden kaynaklanan giderek daha yoğun bir karşılıklı bağımlı oluş durumu yaşanmaktadır. Uluslararası güvenlik sorunları, bireysel ve kitlesel yasal olmayan sınır geçişleri, göçmenler konusu, uluslararası alanda hukukun uygulanması gibi sorunlar; ülkeler arasında ortak bir çalışma zemini oluşturmaktadır. Ayrıca, gelişmekte olan ülkelere yönelik kalkınma ve mali yardım çalışmaları, bankacılık ve parasal (finansal) konulardaki düzenlemeler, iletişim alanındaki gelişmeler, küresel anlamda mal ve hizmet ticareti, fikri haklar konusu, iş/işçi ve çalışma standartları gibi sorunlar da yine ülkeleri işbirliğine davet etmektedir. Bu nedenle sorunlara bir benzer bakış şekli ve sorunları çözme konusunda benzer yönetim yaklaşımlarının gelişmesi şeklinde özetleyebileceğimiz bir süreç başlamış bulunmaktadır. Bir anlamda birçok uluslararası sistem ve düzenleme yapılmış, daha çok resmi olmayan hükümetlerarası işbirliği zemini oluşmuş ve ulusal düzeyden küresel düzeye uzanan bir idarede işbirliği anlayışı tesis edilmiş bulunmaktadır.

Bu gelişmelerin ülkeler arasında benzer yönetim yapılanmasına yol açtığı ya da açacağı şeklindeki bir önyargı için erken olduğunu söyleyebiliriz. Böyle bir değerlendirmenin yönetim anlayışını ve yönetim yapılarının yüzyıllar içerisinde geçip gelen bir kültürel sonucun/kalıtın yapıtı olduğu gerçeğini de göz ardı etmek olacaktır. Buna karşılık geleceğe yönelik bir siyasal birlik kurmak konusundaki ortak istençlerini ortaya koyan benzer kültürel özelliklere sahip ülkeler için gelişmenin önünün açık olacağı da bir gerçektir. Bu nedenle öncelikle AB bünyesinde benzeşen bir idare anlayışının ve idari yapılanmanın olabileceği savunulabilir bir yaklaşımdır. Bunun diğer kültürel alanlara yaygın kılınması ise, üzerinde tartışılması gereken bir sav olarak ayrıca değerlendirilmelidir.

Bu noktada idarenin yapılanmasının yeni oyuncularını da göz ardı etmemek gerekmektedir. Bu yeni oyuncular, bir yandan idarelerin katı ve zaman alıcı işlem ve eylemlerini daha uyumlu ve kısa zamanda tamamlayabilme kaygısından diğer yandan da küreselleşen yerkürede çıkarların korunması anlamında ön alma düşüncesinin sonucu olarak ortaya çıkmışlardır. Kaldı ki, ülkelerin iç hukuk düzenlemeleri ile küresel boyut kazanan dev sorunların üstesinden gelmeleri de

⁷⁶ Kingsbury, Küresel Yönetim Hukuku'nun Ortaya Çıkışı, sh: 5
(<http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1016&context=nyu/plltwp>)

olanaksız olmaktadır. Bu da giderek uluslararası, ulusalüstü olarak tanımlanan yeni ortak ve küresel kurumların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Ülkeler daha çok işbirliği yapmak, daha çok benzeşmek ve daha çok birlikte hareket etmek zorunluluğu duymaktadırlar.

İdare anlamında eylem ve işlem yapan ve ulusal hükümetler/idareler tarafından ya da iç hukuk kuralları doğrudan denetlenemeyen uluslar arası ve uluslarüstü örgütler ile resmi bir idareyi temsil etmeyen idareciler küreselleşen dünyamızın yeni oyuncularını olarak ortaya çıkmışlardır.

Yeni ortaya çıkan bu küresel oyunculara uygulanacak yeni idari kararlar/kurallar, küresel düzeyde ve ulusal düzeyde giderek daha çok tartışılmaktadır. Süreç içerisinde kararlar/kurallar küresel bir birim tarafından ya da ulusal idare tarafından doğrudan bu özel oyunculara yönelik olarak kullanılabilir. Bu anlamda İş çevrelerinin, hükümetdışı örgütlerin (HDÖ), hükümetlerarası örgütlerin, ulusal hükümetlerin temsilcilerinin de yer alabildiği özel uluslararası kurumlar ve karma kamu-özel kesim kurumları giderek artan bir önem kazanmaya başlamıştır.

Özetle, ulusal ve küresel düzeyde idare anlayışının ortaya çıkan yeni gereksinimleri karşılayacak şekilde şekillendiği görülmektedir. Ülkelerin bu yeni anlayışa ne ölçüde onay vereceği ve katılacağı önümüzdeki süreç içerisinde daha iyi anlaşılacaktır.

Ulusal ve küresel anlamda bu yeni idare anlayışına göre yeni bir İdare Hukuku anlayışı da ortaya çıkmaktadır. Henüz çok kapsamlı bir bilimsel ve uygulama alanı olmasa bile bu yeni İdare hukuku anlayışı giderek önem kazanmaktadır. Bazı üniversitelerde bu konu küresel idare anlayışının; ulusal, uluslararası, uluslarötesi ve uluslarüstü düzenlemelere yansımalarının etkilerini anlamak bakımından bir konu olarak eğitim/öğretim programlarına alınmıştır ⁷⁷. Yapılan çalışmalarda, zorunluluk nedeniyle ortaya çıkan bu yeni hukuk alanı yeni bir norm oluşturulması, küresel bir özellik kazanması, bazı özel durumlara uyarlanabilir olması gibi konular bakımından incelenmektedir. Yukarıda açıklanan nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan yeni idare anlayışına koşul olarak gelişen yeni İdare Hukuku

⁷⁷ Kingsbury, Küresel Yönetim Hukuku'nun Ortaya Çıkışı, 2005: 4

anlayışı bilimsel zeminde araştırılmakta, incelenmekte ve yönetimlerötesi uygulama anlamında tartışılmaya devam etmektedir.

Bu bağlamda, daha çok Ekonomi ve Kalkınma Örgütü (Organization for Economy and Development-OECD), Dünya Ticaret Örgütü (World Trade Organization-WTO), Gelişmiş Ülkeler Topluluğu (G-7/G-8), Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fone-IMF), Basel Komitesi (The Basle Committee) gibi daha çok ekonomi ağırlıklı örgütlerin konuya öncülük yaptıkları gözlenmektedir.

Uluslararası toplumun önünde iki seçenek bulunduğu anlaşılmaktadır. Birincisi, ulusal İdare Hukuku kurallarının genişletilerek yönetimlerarası alanda kullanılmasıdır. Bu bir ulusal İdare Hukuku'nun kaçınılmaz olarak diğer bir ulusal iç hukuk alanına etki etmesine yol açabilecektir. İkincisi, yönetimlerarası etkileşimin üretimine katkı sağladığı kararların ve kuralların küresel bir İdare Hukuku anlayışı çerçevesinde işlerlik kazanmasıdır. Bunu da zaman gösterecektir.

1.4.3.2. Avrupa Birliği'nde İdarenin Yapılandırılması ve “İyi İdare” Anlayışı

1.4.3.2.1. İdarenin Yapılandırılması

21 nci yüzyıl içerisinde idarenin, 1789 Fransız Devrimi sonrasındaki idare yapılanmasından uzaklaşarak daha değişik bir görünüm alacağını savunan görüşler bulunmaktadır ⁷⁸. Ulus-devlet ve merkezden yönetim anlayışının değişeceğini ileri süren bu görüşler üzerindeki tartışmaların önümüzdeki süreçte de devam edeceği değerlendirilmektedir.

Ekonominin ve bilginin küreselleşmesi geleneksel devlet anlayışını değiştirmektedir.

Devletin gücü ve bilgiyi artık tekelinde tutamayacağı ve yerel yönetimleri, hükümet dışı örgütleri, özel girişimleri ve genel kamu örgütleri gibi yapıları eşgüden bir işlev yerine getireceği görülmektedir. Yatay örgütlenme şekli idari katmanlara sahip olan dikey örgütlenme şeklinin yerini alacaktır. Yatay örgütlenme yapılanmasında, yerel yönetimlerin birçok konuda özellikle sosyal programlar içeren

⁷⁸ Nakamura, 21 nci Yüzyılda Yönetme ve Kamu Yönetimi (Yönetme ve Sivil Toplum), sh: 3

“...Yeni yönetim anlayışı çerçevesinde; merkez yönetimi artık belirleyici örgütlenme olmayacaktır...”

konularda hükümet dışı örgütlerle işbirliği yapmaları gerekecektir. Aksi durumda, parasal ve yönetsel sorunlar yaşamaları kaçınılmaz olacaktır.

1.4.3.2.2. “Yönetişim/İyi İdare (Good Governance)”

Günümüz uygulamalarında “Yönetim” sözcüğünün/kavramının yetersiz kalması üzerine yeni gelişmeleri ve uygulamaları da içeren “Yönetişim” sözcüğü/kavramı kullanılmaya başlanmıştır. “Yönetişim (Good Governance)” kavramı ilk kez bir “Dünya Bankası” raporunda kullanılmıştır ve 21 nci yüzyılın katılımcı idare/devlet tipini tanımlayan bir kavram olarak benimsenmiştir.

“Yönetişim”, küresel, ulusalüstü, ulusal, bölgesel ve yerel boyutları olan bir kavramdır ve siyasal, idari, ekonomik, kültürel boyutlara sahip bulunmaktadır ⁷⁹.

AB Komisyonu tarafından AB'nin gereksinmelerini karşılamak amacıyla, 2001 yılında bir “Beyaz Kitap” yayımlanmıştır. Bu kitapta “Yönetişim” kavramının AB için ne anlam taşıdığı üzerinde durulmuş ve “Yönetişim İlkeleri” açıklamıştır ⁸⁰.

AB bu konudaki çalışmalarını uygulama alanına taşımıştır.

1.4.3.2.3. Avrupa Birliği Üyesi İngiltere’de İdarenin Yapılandırılması ve Özelleştirme

İdare anlayışının ve idari yapılanmanın değişimine bir örnek İngiltere’deki uygulamalardır.

1973 yılında AB üyesi olan İngiltere’de Başbakan Margaret Thatcher döneminde önemli idari değişiklikler yaşama geçirilmiştir ⁸¹.

⁷⁹ Çukuçayır Akif, “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”: 45

⁸⁰ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

Avrupa Yönetişimi (European Governance, A White Paper):

“...Değişim, AB Kurumlarının, şimdiki ve gelecekteki üye ülkelerin, bölgesel ve yerel yetkililerin ve sivil toplumun birlikte ve uyumlu çalışmasını gerektirmektedir.”

Yönetişim İlkeleri:

“...Açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik, dayanışma.”

⁸¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Margaret_Thatcher

Başbakan Thatcher 1983 seçimlerinden sonra ilk özelleştirme kararını vermiştir. Değişim konusunda, kendi siyasal görüşünden olan kişilerden değil özel kesim içerisinde gelen kişilerden yararlanmıştır. Değişime engel gördüğü üç kesime karşı savaşım başlatmıştır. Birincisi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında giderek kaynakları savurgan şekilde kullanan ve kendi yararı peşinde koşan bürokrasidir. Diğer ikisi ise, İngiltere Anglikan Kilisesi (Church of England) ve sendikalarıdır (Trade Unions).

“Başbakanlık Etkinlik Birimi (Prime Ministry Efficiency Unit)” kurulmuş ve kamu kesiminin etkinlik incelemesine yönelik çalışma başlatılmıştır. Bu arada “Mali Yönetim Girişimi (Financial Management Initiative)” yaşama geçirilmiştir. 18 ay içerisinde 1,6 milyar pound tasarruf sağlanmıştır. “Geleceğin Kurumları Hareketi (Next Steps Agencies Reform)” başlatılmış ve kamu yönetimi anlayışının geliştirilmesi bakımından neler yapılması gerektiği incelemeye alınmıştır⁸².

20 nci yüzyılın ikinci yarısından başlayarak İngiltere’deki uygulamalara benzer idari anlamdaki değişiklikler diğer ülkelerde de gündeme alınmıştır. AB sürecinin siyasal bir birlik olma istikametindeki çalışmalarına koşut olarak idare, idari yapılanma ve buna bağlı olarak İdare Hukuku alanında değişiklikler ivme kazanmıştır.

1.5. Avrupa Birliği’nde İdare Hukuku Alanındaki Gelişmeler

1.5.1. Birlik Hukuku ve Avrupa Adalet Divanı

Avrupa’da İdare Hukuku konusundaki değişimin iki nedeni bulunmaktadır. Birincisi, dünyadaki siyasal, ekonomik ve sosyal değişikliklerdir. İkincisi ise, Avrupa devletlerinin Avrupa’da bir siyasal birlik oluşturma konusundaki anlayış birliğidir. Her iki alandaki gelişmelerin örtüştüğü noktalar bulunmaktadır. AB bünyesinde, Birlik (İdare) Hukuku’nu geliştirme ve üye ülkelerin ulusal İdare Hukuku’nu birbirine benzer kılma anlamında çalışmalar yapılmaktadır.

1979 ve 1990 yılları arasında İngiltere Başbakanı, 1975 ve 1990 yılları arasında ise Muhafazakar Parti Başkanı olarak görev yapmış, her iki makamı dolduran tek bayandır.

⁸² Kutlu, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, sh: 111-115

“Birlik Hukuku’nun üye ülkelerin hukukuna üstün olduğu” esası, giderek ortak bir İdare Hukuku anlayışı için uygun bir ortam oluşturmuştur ⁸³.

AB’nin kurumsal yapılanmasında yargı, en üst düzeyde “Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (The Court of Justice of the European Communities-CJEC)” tarafından temsil edilmektedir ⁸⁴. 1952 yılında kurulan yüksek mahkeme, AB mevzuatının Birlik kurumları ve üye ülkeler tarafından uygun şekilde anlaşıldığından, yorumlandığından ve uygulandığından emin olma çabası içerisinde bulunmuştur.

AD, gücünü ve yetkilerini öncelikle “Avrupa Topluluğunu Kuran Bütünleştirilmiş Antlaşma’dan (Consolidated Treaty Establishing European Community)” almaktadır. Anılan Antlaşmanın ilgili maddeleri Divan’a yargılama yapma ve karar verme yetkisi vermektedir ⁸⁵.

⁸³ Bozkurt, Avrupa Birliği Hukuku, sh: 168

“...Topluluk Hukuku’nun üye devletlerde bir örnek olarak uygulanması ve yorumlanması zorunluğu; bir çatışma durumunda; TH hükümlerinin ulusal hukuk hükümlerinden üstün olmasını zorunlu kılar.”

⁸⁴ <http://curia.europa.eu/>

Lizbon Antlaşması; Avrupa Toplulukları Adalet Divanı adını “Adalet Divanı” olarak değiştirmiştir. İlk Derece Mahkemesi’nin adı “Genel Mahkeme” olmuştur ve “Avrupa Toplulukları Adalet Divanı” birlikte toplanan bu iki kademe mahkemeyi tanımlayan bir isim olarak benimsenmiştir.

Avrupa Adalet Divanı’nın altında 1989 yılında kurulan İlk Derece Mahkemesi (Court of First Instance) olarak adlandırılan bir mahkeme bulunmaktadır. Daha çok özel kişiler, şirketler, kurumlar ile ilgili özel davalara bakmaktadır. Rekabet Hukuku ile ilgili davalar da bu mahkemenin sorumluluk alanı içerisinde.

İlk Derece Mahkemesi’ne bağlı olarak çalışan bir diğer mahkeme de; 2005 yılında kurulan ve Birlik ile Birlik kamu görevlileri arasındaki uyuşmazlıklara bakan İdare Mahkemesi’dir (Civil Service Tribunal).

⁸⁵ http://curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index_cje.htm

(Adalet Divanı’nın) baktığı değişik (hukuk) davaları:

Divanın Ön-kararlarına Gönderme Yapan Davalar: ...Ulusal mahkemeler; Birlik Hukuku ile ilgili bir hükmün hatalı yorumlanmış olmamasından ya da ulusal hukuk ile çelişkisi olmadığından emin olmak için Adalet Divanı’na başvurabilirler/başvurmalıdırlar. .. Bir Avrupa vatandaşı da; kendisine etki yapan bir işlem hakkında Birlik Hukuku hükmüne açıklık getirilmesi anlamında girişimde bulunabilir...

Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi ile ilgili Davalar (M. 226): Adalet Divanı; bir üye ülkenin Birlik Hukuku hükümlerine uygun şekilde yükümlülüklerini yerine getirdiğinden emin olmak ister. Daha önce; Avrupa Komisyonu, üye ülkeye yükümlülüklerini yerine getirme konusunda bir olanak tanır...

AD'nın yargılamada üzerinde durduğu iki temel ilke, "Birlik Hukuku'nun Üstünlüğü (Primacy of Community Law over National Law)" ve "Birlik Hukuku'nun (Mevzuatının) Doğrudan Uygulanması (Direct Application of Community Law)" konularıdır ⁸⁶.

AD, bütün üye devletlerin bir araya getirmiş olduğu Birlik yapılanmasının yargı organıdır. Bu nedenle BH'nu yorumlama yetkisine sahip bulunmaktadır. "Nice Antlaşması" ile bu yetkisini "İlk Derece Mahkemesi" ile paylaşmıştır. Divan, Birlik kurumlarının işlemlerinin ve uygulamalarının BH ile uyumlu olmasına, yetkilerini uygun kullanmalarına ve aralarındaki uyuşmazlıkların çözümüne bakmaktadır. Üye ülkelerin, BH'na uygun hareketleri konusunda tespitler yapmakta ve kararlar vermektedir.

Ancak, BH'nu uygulamak salt AD'nın yetkisinde olan bir konu değildir. Antlaşmanın 240 ncı maddesi, özel olarak AD'nın yetkisine bırakılmamış konular için ulusal yargı organlarının da yetkili olduğuna işaret etmektedir.

AD, "Kamu Hukuku" ve "Özel Hukuk" davalarına bakmaktadır. "Kamu Hukuku" alanına giren ve konumuz ile ilgili olan "İdare Hukuku" davaları da yine AD'nın ilgi alanına girmektedir. Kaldı ki; 1952 yılında kurulan bu mahkemenin bu güne kadar karara bağladığı 5000 davanın içerisinde idareye karşı açılmış davalar da bulunmaktadır ⁸⁷. Bu anlamda da, bir Birlik İçtihat Hukuku (Case Law) ortaya çıkmış bulunmaktadır ⁸⁸.

İptal Davaları (M.230): Davacı, bir Birlik kurumunun aldığı/ çıkardığı tüzük, yönerge ve kararın iptalini isteyebilir...

Eylemsizlik/Hareketsizlik Davaları (M.232): Birlik kurumlarının hatalı uygulamalarının gözden geçirilmesini ve yasal zeminde kalmalarını sağlar...

Temyiz Davaları (M.225): İlk Derece Mahkemesi'nin karar ve usüllerine karşı olarak Adalet Divanı'nda açılan davalardır.

Gözden Geçirme Davaları: Özel durumlarda; Birlik Yönetim (İdare) Mahkemesi'nin kararlarının temyiz edildiği İlk Derece Mahkemesi kararları, Adalet Divanı tarafından incelenebilir.

⁸⁶ http://curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index_cje.htm

⁸⁷ Reid, Avrupa Birleşik Devletleri, sh: 391

⁸⁸ http://curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index_cje.htm

"Avrupa Adalet Divanı birçok önemli karar vermiştir. Avrupa Hukuku'nun ulusal hukuktan önce geldiği konusunda başlangıçta verdiği karar, 2005 yılından sonra Ceza Hukuku alanına da genişletilmiştir."

AD, AİHM'nin verdiği kararlara da gönderme yaparak Birlik bünyesinde bütünleşmenin sağlanması, Birliğin siyasal ve hukuksal varlığının korunması ve temel hakların güvence altına alınması konularında sorumluluklarını yerine getirmeye devam etmektedir⁸⁹. AD, içtihatlarını AİHM'nin içtihatlarına göre gözden geçirmektedir⁹⁰.

Avrupa Adalet Divanı yorum davalarına, iptal davalarına ve tam yargı davalarına bakmaktadır⁹¹.

1.5.2. Yorum Davaları

Üye devletlerin antlaşmalardan doğan yükümlülüklerini yerine getirmemeleri durumunda (Actions for Failure to Fulfil Obligations) Antlaşma'nın 226 ncı ve 227 nci maddeleri hükümlerine göre Komisyon'un ve üye ülkelerin Divan'a başvurma hakları bulunmaktadır. "Yükümlülüklerin yerine getirilmemesi" kavramı geniş yorumlanmalıdır ve Birincil Hukuk ve İkincil Hukuk kaynaklarını kapsadığı şeklinde anlaşılmalıdır.

Bu davalar, kurucu antlaşmaların yanı sıra Birlik organlarının çıkardığı tüzük, yönerge, karar (regulation, directive, decision) ve yazılı olmayan genel hükümlerin ihlal edilmesi durumunda açılabilirler.

İhlal, bir üye devletin yapma ya da yapmama eyleminden kaynaklanabilir.

İhlal davası, bu ihlali yapan üye devlete karşı Komisyon, üye devletler, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Merkez Bankası yönetim kurulları tarafından açılabilir.

Yargılama; yükümlülüğün yerine getirildiği ya da getirilmediği konusunun tespit edilmesi sonucunu doğurur. Ancak, Divan'ın tespit ettiği bu kusurluluğun üye devlet tarafından giderilmesi gerekir. Ayrıca, yükümlülüğün yerine getirilmemesi

⁸⁹ Dursun, "Avrupa Toplulukları Adalet Divanı": 81

⁹⁰ Dursun, "Avrupa Toplulukları Adalet Divanı": 73

"...Farklı yorumlara rağmen ATAD Sözleşmeyi (İHAS) Topluluk Hukuku'nun bir parçası gibi görmektedir."

⁹¹ Bozkurt, Avrupa Birliği Hukuku, sh: 118

ortaya bir zarar çıkarmışsa; üye devletin bu zararı giderme sorumluluğu da bulunmaktadır⁹².

Yorum Davası iki aşamalıdır. Birinci aşama “İdari Aşama” olup bu aşamada, yapılan başvuru üzerine Komisyon sorunu çözmeyi denemektedir. Başaramazsa ikinci aşama, yani “Yargısal Aşama” başlamaktadır.

Üye devlet Adalet Divanı’nın kararını yerine getirmese, Komisyon tarafından para cezası ile cezalandırılmaktadır.

1.5.3. İptal Davaları

Birlik kurumlarının hukuksal kararları ve uygulamaları, “geçerlilik” ve “hukuka uygunluk” bakımından Divan’ın yargı denetimi altındadır. Bu nedenle İptal Davası’nın (Actions for Annulment) konusunu, Birlik kurumlarının oluşturduğu “İkincil Hukuk” konuları oluşturmaktadır.

İptal Davası üye devletlerin organlarının karar ve eylemlerine karşı açılmamaktadır.

“İptal Davası” nı üye devletler, Parlamento, Konsey, Komisyon ve dava konusu olan karar ve eylemden etkilenen özel ve tüzel kişiler Antlaşma’nın 230 ncu ve 231 nci maddeleri hükümlerine göre açabilirler⁹³. Dava konuları Birlik kurumlarının (Konsey, Komisyon) görüş ve tavsiyelerinin dışındaki tasarruflarının yargısal denetimine ilişkin olmalıdır.

Gerçek kişilerin Birlik kurumlarının tasarruflarına ilişkin dava açabilmeleri konusu Antlaşma’nın 232 nci maddesinde belirtilmiştir.

Divan, özel kişilerin “İptal Davası” açmaları konusunda ise kendisini sınırlayan bir anlayış içerisinde bulunmaktadır⁹⁴. Özel kişilerin dava açabilmeleri konusundaki temel ölçü “çıkarın zarar görmesi” esastır.

⁹² Bozkurt, Avrupa Birliği Hukuku, sh: 119

⁹³ Dursun, “Avrupa Toplulukları Adalet Divanı”: 63

⁹⁴ Baykal, “Avrupa Topluluğu Hukukunda İptal Davası ve Özel Kişilerin Davacı Olabilme Koşulları”: 221

“...AB ile vatandaşlarının arasındaki uzaklığın kapatılması ve demokratik meşruiyeti güçlendirme gereksinmelerinin yoğun olarak hissedildiği günümüzde hem katılım hem de yargısal denetim

İptal Davası, doğrudan Adalet Divanı'nda açılmaktadır.

Antlaşma'nın 232 nci maddesi hükümlerine göre; Parlamento, Konsey ve Komisyon'un yükümlülüğü olmasına karşılık bu yükümlülüklerini yerine getirmemeleri nedeniyle "Eylemsizlik/Hareketsizlik Davaları" da AD'nda açılır. Böyle bir durumda; önce ilgili kuruma bir uyarıda bulunulur ve arkasından da dava açılır. Davayı üye devletler ve Birlik kurumları açabilirler. Özel ve tüzel kişiler ise, Divan'a şikayette bulunabilirler.

Antlaşma'nın 230 ncu maddesinde iptal nedenleri yetkisizlik, usullere ilişkin hükümlerin ihlal edilmesi, antlaşmaların ya da antlaşmaların uygulanması ile ilgili hukuk kuralının/kurallarının ihlal edilmesi ve yetkilerin kötüye kullanılması olarak açıklanmıştır.

İptal kararı, bir zararın giderilmesi için tazminat hükmünü kapsamaz. Zarar görenin ayrıca bir "Tazminat Davası" da açması gerekir ⁹⁵.

1.5.4. Tam yargı Davaları

Birlik organlarının ya da çalışanlarının görevlerini yerine getirirken üçüncü kişilere verdikleri zararlar için açılan "Tazminat Davaları" ile Birlik kurumları ile çalışanları arasındaki uyuşmazlıkları konu alan davalardır.

Birliğin sözleşme dışı sorumluluklarından doğan zararların giderilmesi için Antlaşma'nın 235 nci maddesi hükümlerine göre açılan "Tazminat Davası" da bir Tam Yargı Davası'dır ⁹⁶.

Tam Yargı Davaları ile İptal Davaları farklılık arz etmektedirler ⁹⁷.

bakımından vatandaşların AB yasama ve karar süreçlerindeki rolünün yeniden gözden geçirilmesi yerinde olacaktır..."

⁹⁵ Bozkurt, Avrupa Birliği Hukuku, sh: 118

⁹⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/European_Court_of_Justice

Sözleşmeye bağlı olmayan yükümlülüklerden doğan zararın tazmin edilmesi için başvuru: Bütünleştirilmiş Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın 235 nci (ve madde 288'e göre) Adalet Divanı; sözleşmeye bağlı olmayan yükümlülüklerden kaynaklanan zararların tazmin edilmesi konusundaki davalara bakar ve Topluluğun (Birliğin) organlarının ya da çalışanlarının hizmet kusurları nedeni ile vatandaşlara verdikleri zararın tazmin edilmesi yükümlülüğünü gözönüne alarak karar verir.

⁹⁷ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, sh: 357

Tam Yargı Davası ile İptal Davası arasında farklar bulunmaktadır:

Zarar gören gerçek ve tüzel kişiler dava açabilirler. Davalı ise, zarar veren (kişinin hizmet verdiği) Birlik organlarıdır.

Antlaşma'nın 236 ncı maddesi, Birlik kurumları ile çalışanları arasındaki uyuşmazlıkları konu alan davalarla ilgilidir. Bu davalara İlk Derece mahkemesi bakar. Birlik çalışanları dava açabilirler. Davalı, Birlik kurumlarıdır. Dava sonucunda işlemin iptaline karar verilebilir. Bir zarar varsa, zararın tazmin edilmesi hükme bağlanabilir ⁹⁸.

1.5.5. Ön kararlar (Preliminary Rulings) ve İçtihat Hukuku (Case Law)

Ön kararlar ve AB hukuk birikimi, BH sistemi ile üye devletlerin ulusal hukuk sistemi arasındaki iletişimi sağlar. Antlaşma'nın 234 ncü maddesi, AD'na BH'nun üye devletler tarafından benzer şekilde uygulanabilmesi bakımından yorum birliği sağlanması, BH normlarının geçerliğinin denetlenmesi ve BH'nun geliştirilmesi bakımından sorumluluk vermiştir.

Üye devletlerin mahkemeleri, BH kapsamındaki sorunların çözümlenebilmesi bakımından, AD'ndan BH'nu ilgilendiren bir konuda görüş isteyebilirler. Ulusal mahkemeler, aldıkları bu görüş çerçevesinde karar verirler. Bu uygulama, Birlik içerisinde BH'nun benzer şekilde anlaşılmasına ve uygulanmasına yol açar.

a. Tam Yargı Davasının konuları idari işlem, idari eylem ve idari sözleşmelerdir. İptal davasının konusu salt idari işlemdir.

b. Tam Yargı Davası'nın konusu bir hakka yapılan saldırının durdurulması, bir hakkın yerine getirilmesi ya da uğranılan zararın giderilmesidir. İptal Davası'nın konusu idari işlemin iptal edilmesidir.

c. Tam Yargı Davası'nı açabilmek için bir hakkın ihlal edilmiş olması gerekir. İptal Davası'nda iptali istenen idari işlem ile davacı arasında bir ilişkinin bulunması yeterlidir.

d. Tam Yargı Davası'nda hak ihlali nedeni ile idarenin bir edimde bulunması konusunun gerekliliği araştırılır. İptal Davası'nda idari işlemin hukuka uygunluğu araştırılır.

e. Tam Yargı Davası'nın sonucu davanın taraflarını ilgilendirir. İptal Davası'nın sonucu hakkı ihlal edilmiş kişileri ilgilendirir.

⁹⁸ Bozkurt, Avrupa Birliği Hukuku, sh: 124

AD'nın 234 ncü madde kapsamında ön karar usulü ile ilgili olarak incelemeye yetkili olduğu konuların alanı çok geniştir. AD'nın verdiği kararların %50'si bu madde kapsamında açılan davalara ilişkindir⁹⁹.

Ön karar yöntemi gereği AD'na başvuru hakkı sadece ulusal mahkemelere tanınmış bir haktır. AD sorunu, ulusal mahkemenin önerdiği Birlik normunu (tüzük, yönerge, karar) göre değil bir başka Birlik normuna göre de yorumlayabilir.

Birlik Hukuku'ndaki önemli gelişmeler bu sistemin işletilmesi sonucu kazanılmıştır. Bu birikim zaman içerisinde bir Birlik İçtihat Hukuku'nun da doğmasına da yol açmıştır. "Birlik İçtihat Hukuku" kapsamındaki bu hukuk ilkeleri Türkiye bakımından da önem taşımaktadır¹⁰⁰.

Adalet Divanı'nın 1963 yılından başlayarak bu güne değin vermiş olduğu kararlar, çeşitli anlaşmazlıkların çözümünde bir başvuru kaynağı olarak dikkate alınmaktadır¹⁰¹.

Birlik İçtihat Hukuku kapsamında bulunan karar ve yorumların bir kısmı da İdare Hukuku ile ilgilidir. Bu bakımından, üye devletlerin İdare Hukuku ile Birlik (İdare) Hukuku arasında bir bağ kurulmuş olmaktadır.

⁹⁹ Bozkurt, Avrupa Birliği Hukuku, sh: 126

¹⁰⁰ <http://www.tsrbs.org.tr/tsrbs/AB+ve+uyum/AvrupaBirliği/ABHukukuKaynaklari/>

Adalet Divanı İçtihat Hukuku; Türkiye açısından da önem taşımaktadır. Gümrük Birliği'ni kuran 6 Mart 1995 tarih ve 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, Gümrük Birliği'ne ilişkin olarak alınan kararların Adalet Divanı'nın ilgili kararlarına uygun olarak yorumlanacağını belirtmektedir.

¹⁰¹ http://curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index_cje.htm

Mahkeme, 1963 yılında Van Gend and Loos davası ile oluşmaya başlayan Birlik İçtihat Hukuku bakımından; Birlik Hukuku'nun üye devletlerin ulusal hukuk sistemine doğrudan etkili olduğunu belirtmiştir...1964 yılında Costa yargılaması sürecinde; Birlik Hukuku'nun iç hukuka üstünlüğünü tesisi etmiştir...

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE FRANSA'DA İDARE VE İDARE HUKUKU

2.1. Fransa'da ve Türkiye'de Yapılan Hukuksal Değişiklikler

Türkiye'nin İdari Sistemi ve Türk İdare Hukuku için bir örnek ve kaynak olan Fransa'da bu anlamdaki gelişmelerin incelenmesi ve anlaşılması önem taşımaktadır. Bu incelemenin iki yararı bulunmaktadır. Birincisi, zaman içerisinde sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmelerin idare ve İdare Hukuku üzerindeki etkisini ortaya koymaktır. İkincisi ise, AB'nin idare anlayışı çerçevesinde Fransa'daki değişiklikleri anlayabilmektir. Buradan yola çıkarak da; Türkiye'nin İdari Sistemi ve Türk İdare Hukuku'nun nasıl etkilendiği/etkilenebileceği incelenecektir.

Fransa'nın yakın tarihinde idarenin yapılandırılması ve daha etkin kılınması bakımından çalışmaların, 1982 yılında yeni bir yasa çıkartılması (Özeksizleştirme Yasası-Decentralization Law) ile doruk noktaya ulaştığı görülmüştür. 1982 yılında çıkartılan bu yasa sonrasında, değişik yıllarda çıkartılan tamamlayıcı yasalar ile Fransa'nın idari yapısı yeniden şekillendirilmiştir¹⁰².

Aynı süreç içerisinde, T.C. Anayasası ile merkezden yönetim, yerinden (taşra) yönetimler ve yerel yönetimlerle ilgili yasalarda da değişiklikler yapılmıştır. Hukuk normlarındaki bu değişikliklere dayandırılarak Türkiye'nin idari yapılanmasında da bazı yeni düzenlemelerin yapılması istikametinde adımlar atılmıştır. Türkiye'deki bu gelişmeler aşağıda ayrıca incelenecektir.

¹⁰² Lugan, "Fransa'da Yerel Yönetimlerin Yeni Yüzü"

2.2. Fransa'daki İdari Yapılanma

Bugün Fransız idari yapılanması içerisinde 22 bölge (region), 96 il (department), 329 ilçe (arrondissement) ve 36.564 belde (commune) yer almaktadır. 2001 verilerine göre nüfusun % 75'i kentlerde yaşamaktadır ¹⁰³. Kent nüfusunun giderek artıyor olması, yerleşim bölgelerinin daha iyi yönetilmesini zorunlu kılmaktadır.

1958 Anayasası, Fransa'da "daha iyi bir yönetim" anlayışını da ortaya çıkarmıştır. 1958 Anayasası ile başlayan ve 5 nci Cumhuriyet Dönemi olarak adlandırılan süreç içerisinde, Anayasa'da yapılan düzenlemeler ile yürütme organı güçlendirilmiş ve Cumhurbaşkanının yetkileri artırılarak daha merkezde bir konuma yerleştirilmiştir. Böylece, bir yandan istikrarsızlık üreten siyasal gelenekten kaçınılmak istenmiş, diğer yandan da 1789'dan gelen cumhuriyetçi, özgürlükçü (liberal) ve parlamenter geleneğin korunması amaç edinilmiştir.

1972 yılında çıkartılan bir yasa ile bölgelere sınırlı bir özerklik verilmiştir ¹⁰⁴. 1982 yılında çıkartılan yasa ise, idari yapılanma içerisindeki birimlere önemli ölçüde özerklik verilmesini sağlamıştır. Bu yasa ile devletin bazı yükümlülükleri ve kaynakları bölgelere aktarılmıştır. 1986 yılında çıkartılan diğer bir yasa ile de; "Bölgesel Konsey Seçimleri" nin, bölge seçmenleri tarafından ve doğrudan oy kullanılması yoluyla yapılmasının yolu açılmıştır.

1982 yılında çıkartılan yasa, Fransa'da idare anlayışını değiştiren, idare anlayışını düşünce düzeyinden uygulama düzeyine taşıyan önemli bir yasadır ¹⁰⁵.

¹⁰³ Karahanoğulları, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersi, Fransa Cumhuriyeti, sh: 18

Fransa'da devlet hizmetleri, ülke genelinde dört düzeyde örgütlenen yapılanma içerisinde verilmektedir:

Belde (la commune), ilçe (l'arrondissement, sous-préfecture), il (le département, préfecture) ve bölge (la région, préfecture de région)

¹⁰⁴ <http://www.crwflags.com/fotw/flags/fr-reg.html>

"Bölgelere, 5 Temmuz 1972 tarihli yasa ile bölge konseylerinin kurulmasına olanak sağlayan sınırlı bir özerklik verilmiştir."

¹⁰⁵ 02 Mart 1982 tarihli "Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa"

Bu yasanın önemine geçmeden önce, Fransa'daki idari yapılanmanın temel ilkeleri konusuna değinmek doğru olacaktır. Fransa'daki idari yapılanmanın temel ilkeleri tekçi (monist) devlet, özeksizleştirim ve yetki genişliği olarak belirlenmiştir.

Fransa, tekçi bir devlettir ¹⁰⁶. Ancak, tekçi devlet ilkesi ile yerelleşme anlayışı arasındaki denge Fransa Anayasası'nın değişik hükümlerinde sağlanmaya çalışılmıştır ¹⁰⁷.

Anayasal bir idare sistemin kurulmuş olması, idare ile ilgili sorunların çözümü için yeterli olmamaktadır. Bu idare sisteminin başarılı bir şekilde işletilmesi de önem taşımaktadır. Bugün için Fransa'nın, sistemi işletme konusunda sorunlar yaşadığı bilinmektedir.

1982 yılında çıkartılan yasa ile valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkileri kaldırılmıştır (özeksizleştirim). Bölge yönetimleri, yerel yönetim olarak kabul edilmiştir. İllerde valilerin sahip olduğu yürütme gücü, genel meclislere aktarılmıştır. Bu tarihten sonra çıkarılan yasalarla da; illere ve yerel yönetimlere birçok yetki devri gerçekleştirilmiştir. 2003 yılında yapılan bir Anayasa değişikliği ile de "özeksizleştirim" bir anayasa hükmü haline getirilmiştir ¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Karahanoğulları, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersi, Fransa Cumhuriyeti, sh: 16

"Tekçi devlet sadece tek bir siyasal ve yönetsel güdü merkezi olan devlettir. Siyasal iktidar, tüm işlev ve yetkiler ile devlet tüzelkişiliğinde toplanmıştır. Onun egemenliği altında olan tüm bireyler, tek ve aynı yetkiye uyarlar, aynı anayasal rejim altında yaşarlar ve aynı yasalarla yönetilirler...Tekçi devletin, topluluklara tanınan serbestliğin mutlak özerklik derecesine varmaması koşuluyla belli oranda bir yerellik (adem-i merkeziyet) anlayışı ile uyumsuz olmadığını; bu koşulun, yerel yönetimlerce uygulanan yetkinin merkezi iktidardan gelmesi ve onun tarafından denetlenmesi durumunda sağlanmış olacağını" belirtmektedir.

¹⁰⁷ Fransız Anayasası;

Madde 1. Fransa, bölünmez bir Cumhuriyettir. (2003 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile bu maddeye; "... örgütlenmesi özeksizleştirilmiştir" hükmü eklenmiştir).

Madde 3. Ulusal egemenlik halka aittir. Halkın hiçbir bölümü veya hiçbir kişi egemenliği kullanamaz.

Madde 72. Yerel yönetimler kendilerini; seçilmiş meclisleri tarafından, yasada öngörülmüş koşullarla, hükümet temsilcilerinin idari denetimine tabi olarak, özgürce yönetirler.

¹⁰⁸ Karahanoğulları, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersi, Fransa Cumhuriyeti, sh: 16

Özeksizleştirim ve yetki genişliği ayrı anlamlar taşımaktadır. Birincisi, yasakoyucu tarafından serbest yönetim ilkesi çerçevesinde önceden belirlenmiş olan yetkilerin yerel yönetimlere devri anlamında kullanılmaktadır. İkincisi, yetkilerin devlet içinde basit bir yeniden dağıtımını anlatmaktadır. Bu iki yöntem; 1982 yılında çıkartılan yasadaki Fransa'da uygulama alanında önemli gelişme göstermiştir.

1992 yılında çıkartılan diğerk bir yasa ile devletin ÷lkesel örgütlenmesinde “Yetki İkamesi” ilkesi getirilmiştir. Böylece, yetki genişliğine konu olan hizmetler için “Genel Yetki” ilkesi öngör÷lmüştür. Bu durumda merkez yönetimlerinin yetkileri sadece “ulusal nitelik taşıyan ve yasa gereği yerine getirilmesi bölge yönetimlerine bırakılamayacak hizmetler” ile sınırlandırılmıştır ¹⁰⁹. 1997 yılında çıkartılan bir kararname ile kamu görevlilerini ilgilendirenler ve kararnamede sınırlı olarak sayılanlar dışında kalan birel idari işlemlerin de yetki genişliği ilkesi kapsamında değerdendirilmesi öngör÷lmüştür.

02 Mart 1982 yılında çıkartılan yasa Fransa’da idarenin örgütlenmesini ve işleyişini değıştirmiştir. Yasa bir yandan Fransa’nın tekçi (monist, üniter) devlet ve ulus-devlet olma özelliğini korurken, diğerk yandan da merkez yönetiminin yetkilerini yerel yönetimlere aktarılması sürecini başlatmıştır. Yerel yönetimlerin merkez yönetimine karşı daha güçlü bir konuma gelmelerine yol açmıştır. 1982 yılına değin kendisine verilen görevleri yerine getiren bir kamu kurumu niteliğinde olan bölge, yasanın yürürlüğe girmesi ile birlikte yetkileri olan bir yerel yönetim birimi olmuştur ¹¹⁰.

Avrupa Konseyi “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” belgesinin de özendirdiği istikamette, merkezden yerel yönetime yetki aktarılmasının birinci anlamı yukarıda da açıkladığımız gibi bir “yetki genişlemesi” değilk bir “özeksizleşme” dir. İkinci anlamı da kaynak sağlayabilme ve bu kaynağın kullanılabilmesine olanak sağlanmasıdır.

Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini belirleyen yasa, 1983 yılında çıkartılmıştır. Bu yasa ile devlet, egemenlik kavramının kullanılmasının göstergesi olan dışişleri, savunma, büyük (makro) ekonomik kararlarının alınması, planlamalarının yapılması ve uygulanması gibi sorumlulukları almıştır. Diğerk ekonomi ile ilgili konular, eğitim, sağlık, bayındırlık hizmetleri, vatandaşlık kayıtlarının tutulması gibi sorumluluklar ise kademeli olarak bölge ve il yerel yönetimleri ile belediyelere bırakılmıştır.

Yerel yönetimler, dört ana kaynaktan gelir sağlayabilmektedirler. Bunlar yerel vergiler, merkez yönetiminden gelen yardımlar, hizmet karşılığı elde edilen kaynaklar ve borçlanmadır.

¹⁰⁹ 6 Şubat 1992 tarihli “Cumhuriyetin Ülkesel Örgütlenmesine İlişkin Yasa”

¹¹⁰ Kayıkçı, “Çağdaş Yerel Yönetimler”

Yerel yönetimler, yasalarla koyulmayan yeni vergi oluşturma yetkisine sahip değildirler.

Yerel yönetimler, izin almadan borçlanabilmektedirler. Ancak, yerel yönetimlerin borçlanmaları ile ilgili olarak valinin bilgilendirilmesi gerekmektedir. Eğer vali kuralların uygulanmadığını düşünürse, bu durumda konuyu idari yargıya/idare mahkemesine götürebilmektedir. Borç hiçbir şekilde eski borçların ödenmesi maksadıyla kullanılamamaktadır. Devlet hiçbir şekilde yerel yönetimlerin borçlarını üstlenmemektedir. Fransa'da bölgesel ve yerel yönetimler yüksek derecede mali özerkliğe sahip bulunmamaktadırlar. Belediyeler gelirlerinin %63'ünü vergilerden, %24'ünü devlet yardımlarından ve %13'ünü hizmet karşılığı gelirlerden sağlamaktadırlar. İllerde de bu durum benzerdir (%68, %15, %17).

AB süreci ve yeni idari yapılanma, Fransız İdare Hukuku anlayışında da değişikliklerle neden olmuştur.

2.3. Fransız İdare Hukuku'ndaki Değişim

2.3.1. Avrupa Birliği Sürecinde Fransız İdare Hukuku

İdare Hukuku'nun çıkış noktası Fransa'dır. Fransa'da uzun süre "Kral Zarar Vermez" ilkesi çerçevesinde idarenin sorumsuzluğu sözkonusu olmuştur. Fakat 19ncü yüzyıldan başlayarak idarenin sorumluluğu ilkesi kabul edilmiştir.

İdare Hukuku alanında Fransız Devrimi sürecinde yapılan ve bugün de geçerliğini koruyan "adli ve idari davaları birbirinden ayıran" ve "mahkemelerin, ne tür olursa olsun idari işlemleri yargılaması yasaktır" şeklindeki düzenlemeler önem taşımaktadır. İdari yapılanma ile adli yapılanmanın birbirinden ayrı olduğu esası 1790 Anayasası'nda güçler ayrılığı ilkesinin gereği olarak da benimsenmiştir.

1799 yılında bir danışma makamı olarak "Devlet Şurası" kurulmuştur. 1872 yılında, Devlet Şurası'na devlet başkanının onayına sunmadan yargılama yapma ve karar verme yetkisi tanınmıştır.

1987 yılından sonra Fransa'da İdari Yargı; İdare Mahkemeleri (ilk derece mahkemeleri), İstinaf Mahkemeleri ve Devlet Şurası (temyiz makamı) olarak üç kademeli olarak yapılanmıştır.

AB süreci, BH'na uyum bakımından hem Fransız Anayasası'nda ve hem de Fransa'nın idari yapılanmasında hukuksal alanda düzenlemeler yapılmasını gerekli kılmıştır.

1982 yılında yapılan yasal düzenleme (Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa) ile Fransa'da idare yeniden yapılandırılmıştır. Merkez Yönetimi'nin görev ve sorumlulukları yeniden belirlenmiştir. Devletin yerinden (taşra) yönetim birimleri ile yerel yönetimlerin çalışma alanları düzenlenmiş ve yetkileri yeniden belirlenmiştir (özeksizleştirim-decentralization). 1992 yılındaki yasal düzenleme (Cumhuriyetin Ülkesel Örgütlenmesine İlişkin Yasa) ise bu kez yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesini sağlamıştır (yetki genişliği-deconsantration). Bu düzenlemeler, Fransız İdare Hukuku'nun kapsamında da değişiklikler gündeme getirmiştir.

1992 yılında Fransız Anayasası'nda da değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle Maastrich Antlaşması hükümlerine uyum sağlanmasının önü açılmıştır. Bu değişiklikler sonrasında; Fransa'nın AB kurumlarına katılabilmesi ve belli yetkilerin ortak kullanımı, ekonomik ve parasal birliğin sağlanması, sınırların kaldırılmasına olanak sağlayan egemenliğin devrine onay verilmesi, Fransa'da yerleşik Avrupa vatandaşlarına yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı verilmesi gibi önemli konularda düzenlemeler yapılması sağlanmıştır.

1993 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Schengen Antlaşması hükümlerinin uygulanabilmesine olanak sağlanmıştır.

Birlik kararlarının Fransa'da uygulanabilmesi için 1990 ve 1994 yıllarında iki Başbakanlık sirküleri yayımlanmıştır. Birlik normlarının Fransız sistemine uyarlanabilmesi için bir yöntem geliştirilmiştir. Bu düzenleme kapsamında, Fransız temsilcinin Avrupa Konseyi kararlarına çekince (Parlamento İncelemesi Çekincesi) koyabilme yetkisi de elde edilmiştir¹¹¹.

Zaman içerisinde Fransa'daki idare anlayışının ve uygulamasının yavaş yavaş BH'na uyumlu hale getirildiği görülmüştür. Gerçekte, AB'nin altı kurucu üyesinden biri olan Fransa'nın ters bir tutum içerisinde bulunmasının AB'nin geleceği bakımından bir endişe yaratması da kaçınılmaz olurdu.

¹¹¹ Karahanoğulları, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersi, Fransa Cumhuriyeti, sh: 39

2.3.2. Fransa’da Özelleştirme Süreci

“Kamu Hizmeti” kavramı, her zaman devlet (idare) kavramı ile beraber düşünülmüştür. Devletin örgütlü bir yapı olarak ortaya çıkmasından bu yana, yönetilenlerin gereksinmelerini karşılamaya yönelik çalışmalar da her zaman var olmuştur. Zaman içerisinde “Kamu Hizmeti” kavramının kapsamı giderek genişlemiştir.

Ancak, süreç içerisindeki siyasal, ekonomik ve sosyal gelişmeler idarenin/devletin kamu yararı gözeterek üstlendiği bazı hizmet alanlardan geri çekilmesini zorunlu kılmıştır. Bu anlayış özelleştirme sürecinin de başlamasına neden olmuştur.

Daha önce değindiğimiz gibi bir AB üyesi olan İngiltere’de özelleştirme hareketi 1980’li yıllarda hız kazanmıştır. Benzer bir gelişme Fransa’da da görülmüştür.

Özelleştirme yolu ile kamu işletmelerinin satış ya da diğer yöntemlerle özel kesime aktarılması ve bu şekilde kamu hizmeti alanlarının pazara açılması sağlanmıştır.

Fransa’da 1986 yılında çıkartılan bir yasa ile üç aşamalı bir özelleştirme programı uygulanmıştır. Özelleştirme konusunda yasama organı yetkili kılınmıştır. Özelleştirmenin nasıl yapılacağı çıkarılan kararnameler ile belirlenmiştir. Özelleştirilen işletmeler “Anonim Şirket” olarak varlıklarını devam ettirmişlerdir. Devletin “altın hisse” uygulaması ile ulusal çıkarlar gerektirdiği zaman bu şirketlerin yönetiminde etkili olabilmesini sağlayabilecek düzenlemeler yapılmıştır. Anayasa Komisyonu, 1986 yılında özelleştirilemeyecek bazı kamu hizmeti alanları bulunduğu yönünde bir karar vermiştir. Bu karar “Anayasal Kamu Hizmeti” kavramını gündeme getirmiştir. Ancak, Anayasa Komisyonu hangi kamu hizmet alanlarının özel kesime devredilemeyeceğini belirtmemiştir. Fransız öğretilerinde, “Anayasal Kamu Hizmeti” kavramının iki temel gerekçesi olduğu savunulmaktadır. Bu iki temel gerekçenin, “ulusal egemenliğin kullanıldığı kamu hizmeti alanları” ile anayasalarda temel haklar (isteme hakkı) kapsamında yer alan “ekonomik ve sosyal haklar” olduğu ileri sürülmektedir.

Bütün bu değişiklikler ve gelişmeler Fransa’da İdare Hukuku’nun da alanını ve kapsamını değiştirmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYENİN İDARİ YAPISI VE AVRUPA BİRLİĞİ İDARE ANLAYIŞININ TÜRK İDARİ YAPISINA ETKİSİ, TÜRK İDARE HUKUKU

3.1. Türkiye'nin İdari Yapısı ve Avrupa Birliği İdare Anlayışının Türk İdari Yapısına Etkisi

3.1.1. Türkiye'nin İdari Yapısı

Türkiye'de devlet (idare), üstlendiği kamu hizmetini yerine getirebilmek için uygun şekilde örgütlenmiştir.

Türk Kamu Yönetimi, T.C. Anayasası'nda belirlenmiş esaslara uygun ve de üstlendiği sorumlulukları yerine getirecek şekilde yapılanmıştır. Türkiye'nin idari yapısında; “Genel Yönetim Kuruluşları”, “Yerel Yönetim Kuruluşları (Mahalli İdareler)”, “Hizmet Yönetim Kuruluşları”, “Meslek Kuruluşları”, “Denetleme ve Danışma Kuruluşları” ve “Özel Hukuk Yapılı Kuruluşlar” bulunmaktadır ¹¹².

“Genel Yönetim Kuruluşları”; merkezden yönetim ve yerinden yönetim (taşra) örgütleri olarak ikiye ayrılmıştır.

“Yerel Yönetim Kuruluşları”; il özel yönetimleri, belediyeler ve köyler olarak üç kademeli olarak yapılanmışlardır.

“Hizmet Yönetim Kuruluşları”; “Genel Yönetim Kuruluşları” ile “Yerel Yönetim Kuruluşları” dışında kalan ve özerk kurumlar şeklinde yapılan bazı kamu kuruluşlarıdır (Üniversiteler, TRT vb.).

¹¹² Gözübüyük, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, sh: 22, 23

“Meslek Kuruluşları (Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları)”; değişik meslek dernekleri (barolar, mimar ve mühendis odaları, tıp dernekleri vb.) şeklinde örgütlenmiş olan ve denetlenen kuruluşlardır.

“Denetleme ve Danışma Kuruluşları”; “Genel Yönetim Kuruluşları” na yardımcı olan denetleme ve danışma görevlerini yürüten kuruluşlardır (Danıştay, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Milli Güvenlik Kurulu vb.).

“Özel Hukuk Yapılı Kuruluşlar”; kamu yönetimi ile ilgili bazı görevlerin yerine getirilebilmesi için özel hukuk esaslarına göre örgütlenmiş kuruluşlardır. Genellikle anonim ortaklık şeklinde yapılandırılmışlardır (T.C. Merkez Bankası gibi).

İdare alanında birbirinden farklı idari birimler olmasına rağmen T.C. Anayasası’nın 123 ncü maddesi hükmüne göre “yönetim, kuruluş ve görevleri ile bir bütün teşkil eder.”

İdarenin işleyişini düzenleyen esaslar; T.C. Anayasası’nın ilgili maddelerinde yer almıştır ¹¹³.

İdarenin temel amacı topluma yarar sağlamak. Bunun kapsamını da ülkenin siyasal, sosyal ve ekonomik durumu ile devletin yapısı belirler. Türkiye’de devletin hizmet alanı zaman içerisinde giderek genişlemiş ve çeşitlenmiştir. Devletin ekonomik alanda büyümesi (Kamu İktisadi Teşebbüsleri-KİT), ekonomik yaşama katılması bu alanda düzenleyici olması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Giderek daha serbest bir ekonomi anlayışının önem kazandığı bir dönemde zorlanmalar yaşanmaya başlanmıştır. Bu durum Türkiye’de, Avrupa Birliği ülkelerindekine benzer gerekçelerle özelleştirme sürecinin başlamasına neden olmuştur.

“Özelleştirme” kavramı ile İdare Hukuku bakımından önem taşıyan ve idarenin iki ana görev alanı olan “Kamu Hizmeti” ve “Kolluk” kavramları arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır.

“Kamu Hizmeti”, bir kamu kurumunun kendisi tarafından ya da yakın gözetimi altında bir özel girişim tarafından kamuya sağlanan hizmet olarak tanımlanmaktadır ¹¹⁴.

¹¹³ T.C. Anayasası, II nci Bölüm, IV ncü Kısım, “İdare” başlığını taşımaktadır. 123-137 arasındaki maddeler idare ile ilgili hükümlere yer vermiştir. Ayrıca; 5, 6, 10, 121 ve 122 nci maddelerde bu konu ile ilgili hükümler içermektedirler.

¹¹⁴ <http://www.anayasa.gov.tr/general/>

Yönetimin ikinci ana görev alanı olan “Kolluk” görevi; kamu düzeninin sağlanması, korunması ve bozulduğu zaman da eski durumuna getirilmesi ile ilgili idari çalışmalardır ¹¹⁵. Kolluk görevinin kısmen de olsa; “Özel Güvenlik Şirketleri” aracılığı ile yerine getirilmesi, kamu hizmeti ana alanlarından bir diğerinde de özelleştirmenin uygulandığını/uygulanabilir olduğunu göstermektedir ¹¹⁶.

Türkiye’nin idari yapısına ve idarenin iki ana çalışma alanına değinildikten sonra Türkiye’deki “özelleştirme” hareketinin idare bakımından doğurduğu sonuçlar da bir sonraki kısımda değerlendirilecektir.

Anayasa Mahkemesi’nin 9.2.1994 gün ve E. 4/43, K. 94/42-2 sayılı kararı

Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinmelerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak görülmüştür. Düzenlilik ve süreklilik kamu hizmetinin önemli öğelerinden birini oluşturmuştur. Çünkü bunun yokluğu toplum yaşamını altüst eder. Bir kamu hizmeti, ülke çapında, tüm halkın gereksinmesine yanıt verebileceği gibi belli bir yörede belli bir topluluğun gereksinmesini de karşılayabilir. Başka bir anlatımla, hizmetin ülkesel, yöresel veya toplumun bir kesimi için söz konusu olması onun kamu hizmeti olma niteliğini etkilemez. "Kamu Hizmeti Kavramı"nın gerek öğretide gerekse uygulamalarda Devletçe ve öteki kamu tüzel kişilerince genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşan ve yayılan bir kapsamı olduğu ve kapsamın da gittikçe genişlediği bir gerçektir. Çağdaş kamu hizmeti kavramına giren hizmetler yalnızca devlet etkinlikleri ile sınırlanamaz.

...

Öğretide, kamu hizmetini belirlemenin tek geçerli ölçütünün, onu kuranların istenci (iradesi) olduğu ileri sürülmektedir. Daha açık anlatımıyla bir hizmetin kamu hizmeti niteliğine bürünmesinde yasakoyucunun istenci rol oynamaktadır. Kuşkusuz, Anayasa kurallarına uygun olma koşulu ile kamusal gereksinimlerin gerekli kıldığı durumlarda yasama organı herhangi bir alanı yasal statü içine alarak kamu hizmeti kurabilir. Ancak, Anayasa Mahkemesi’nin anayasal denetim görevini yerine getirmesindeki değerlendirmeleri saklıdır. Çünkü etkinliği irdeleyip nitelendirmeden Anayasa kurallarına uygunluğunu ya da aykırılığını saptamanın olanağı yoktur.

Bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı saptanırken, niteliğine bakmak gerekir. Nitelik yönünden kamu hizmeti olan bir hizmetin özel kesimce yürütülmesi, onun niteliğine etkili görülemez. Nitekim, Anayasa’nın 47. maddesinde, "kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler... devletleştirilebilir" denilirken özel teşebbüslerce yürütülen kamu hizmetinin varlığı kabul edilmiştir.

¹¹⁵ Gözübüyük, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, sh: 44

¹¹⁶ 5188 Sayılı “Özel Güvenlik Hizmetlerine dair Kanun”

M.1 Bu Kanunun amacı, kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemektir.

...

M.23 Özel güvenlik görevlileri Türk Ceza Kanununun uygulanmasında memur sayılır. Bunlara karşı görevleri sebebiyle suç işleyenler Devlet memurları aleyhine suç işlemiş gibi cezalandırılır.

3.1.2. Türkiye’deki Özelleştirme Çalışmaları ve Sonuçları ile Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesi

3.1.2.1. Türkiye’deki Özelleştirme Çalışmaları ve Sonuçları

Türkiye’de “özelleştirme” düşüncesinin temel dayanağı devletin asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamalara katlanması, özel kesim tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi ve ekonominin ise pazar koşullarına uygun şekilde işlemesidir. Amaç devletin ekonomi alanında üzerine aldığı sorumluluğun en aza indirilmesi, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl birikimlerin ekonomiye kazandırılmasıdır. Özelleştirme yolu ile elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına kaydırılmasına da olanak sağlanmış olacaktır.

Türkiye’deki özelleştirme çalışmalarının ulaşacağı son nokta, devletin ekonomide işletmecilik alanından tümüyle çekilmesini sağlamak olacaktır.

Türkiye’de özelleştirme ile ilgili ilk yasal düzenleme, 1984 yılında 2983 sayılı yasa ile yapılmıştır. Bu yasa ile gelir ortaklığı senedi, hisse senedi ve işletme hakkı devrinden oluşan özelleştirme yöntemleri tanımlanmış ve “Toplu Konut” alanına yönelik düzenlemeler getirilmiştir ¹¹⁷. Özelleştirme konusundaki düzenlemeler bir süre “Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK)” ile yapılmaya çalışılmıştır. Ancak; bu KHK. ler Anayasa mahkemesi tarafından iptal edilmişlerdir. 1994 yılında çıkartılan 3987 sayılı yasa ile hükümete özelleştirme konusunda düzenleme yapması için üç ay süre ile KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu süre içerisinde üç KHK çıkartılmıştır. Ancak, 3987 sayılı “Yetki Yasası” nın Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine açılan iptal davası sonucu bu üç KHK iptal edilmiştir.

Bu gelişmelerden alınan dersler sonucunda, 1994 yılında 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına dair Kanun” yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹¹⁷ <http://www.oib.gov.tr/>

Bu arada 1999 yılında çıkartılan 4446 sayılı yasa ile T.C. Anayasası'nın 47 nci maddesinde değişiklik yapılmış ve özelleştirme çalışmalarının Anayasa'ya uygunluğu sağlanmıştır.

2005 yılında, 5398 sayılı yasa ile 4046 sayılı Yasa'nın adı "Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir. Yapılan değişikliklerle özelleştirme çalışmalarında karşılaşılan sorunların çözümüne ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Bu arada, özelleştirme uygulamalarına karşı açılan davaların hızlı bir şekilde sonuçlandırılmasına katkı sağlayacak düzenleme de yapılmış ve özelleştirme uygulamalarına karşı açılan davaların Danıştay'da görüleceği hüküm altına alınmıştır.

1985 yılından bugüne değin gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 30 milyar dolar düzeyindedir. Ancak; özelleştirme konusunda Türkiye'nin başarılı olduğunu söylemek zordur¹¹⁸.

3.1.2.2. Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesi

Kamu hizmetinin yerine getirilmesinde; süreklilik, eşitlik, değişkenlik ve uyum ilkeleri göz önünde bulundurulur. Türkiye'de kamu hizmetini yerine getirilmesi bakımından yapılan düzenlemelerde bu ilkelere uyulması koşulu aranmaktadır. Türkiye'de bir kamu hizmet alanında hizmetin verilmesi, yasal bir engel bulunmadığı sürece bu alanda yeterlik sahibi yerli ve yabancı özel ve tüzel kişilere açık bulunmaktadır.

Kamu hizmetleri, kamu tüzel kişileri tarafından ya da özel hukuk kişileri tarafından yürütülür.

Kamu tüzel kişileri, kamu hizmetini "emanet" yöntemi ile yürütürler.

Özel hukuk kişilerinin kamu hizmetini yürütmeleri "özelleştirme" konusu ile ilintilidir. Yasa koyucu bir özel hukuk tüzel kişisi ya da statüsü belirgin olmayan bir kuruluş kurarak ona bir kamu hizmeti görevi yükleyebilir (Futbol Federasyonu gibi).

¹¹⁸ Ocakverdi, "Türkiye'de Özelleştirme Süreci", 2004: 2

1999 ve 2001 yılları arasında Avrupa ülkelerinde yapılan özelleştirme çalışmaları sonucunda; İtalya 111,3, Fransa 72,2, İngiltere 42,8 milyar dolar gelir sağlamıştır. Bu dönemde Türkiye'nin özelleştirme geliri sadece 7,4 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir.

Bazı özel hukuk tüzel kişilerine “Kamuya Yararlı” statüsü verilerek (dernekler/vakıflar) kamu hizmeti vermeleri sağlanabilir.

Kamu hizmetleri özel hukuk kişileri tarafından “sözleşme” ile de yürütülebilir. Bu anlayışa yönelik olarak yeni yöntemler üretilmiştir (Müşterek Emanet, İltizam, İmtiyaz, Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet gibi).

Bu yöntemlere ilişkin olarak gerekli görülen alanlarda yasal düzenlemeler yapılmıştır¹¹⁹.

“İmtiyaz Sözleşmesi ile Görevlendirme” konusunda 1984 yılında 3096 sayılı yasa (Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun) çıkarılmıştır.

1999 yılında çıkarılan 4446 sayılı yasa (T.C. Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun) ile T.C. Anayasası’nın 125 nci ve 155 nci maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların ulusal ve uluslararası tahkim yolu ile çözümlenmesinin önü açılmış ve Danıştay’ın bu konuda iki ay içerisinde görüş bildirmesi esası getirilmiştir. .

T.C. Anayasası’nda yapılan değişiklikten sonra, 2000 yılında 4501 sayılı yasa (Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere dair Kanun) çıkarılmıştır. 2001 yılında da, 4686 sayılı yasa (Milletlerarası Tahkim Kanunu) çıkartılarak yabancılık unsuru bulunan kamu hizmetlerinden doğan uyuşmazlıkların uluslararası tahkim yolu ile çözümlenmesine olanak sağlanmıştır. Bu sözleşmeler, Danıştay’ın sorumluluk alanının dışına alınmıştır.

Bütün bu çalışmaların amacı, giderek daha yaygın ve karmaşık bir görünüm kazanan kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde yerine getirilebilmesi için AB idare anlayışının ve AB Hukuku’nun öngördüğü esaslar da dikkate alınarak uygun düzenlemelerin yapılmasıdır¹²⁰.

¹¹⁹ Gözübüyük, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, sh: 37-43

¹²⁰ Balcı, “Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinde Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”: 35

3.2. Avrupa İdare Anlayışının Türkiye'nin İdari Yapısına Etkisi

Dünyada küresel anlamda ve AB içerisinde “ulusalüstü” anlamda bir idare benzeşmesini sağlamaya yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Dünyadaki çalışmalar daha çok ekonomi, finans, suçun önlenmesi konuları ile ilgilidir. AB bünyesindeki çalışmaların ise, doğrudan üye ülkelerin idari yapılarında düzenlemeler yapmaya yönelik olduğu değerlendirilmektedir.

Değişik idare anlayışı ve bu anlayışa uygun idari örgütlenmeleri olan üye ülkeler, AB mevzuatına uygun olarak bu anlayışlarını ve kamu yönetimi örgütlenme şekillerini yeniden gözden geçirme zorunluluğu duymuşlardır. İngiltere'deki ve Fransa'daki çalışmalar bir örnek olması bakımından incelenmiştir.

Türkiye, AB tam üyelik sürecini yaşamaktadır ¹²¹. Türkiye AB ilişkileri Ankara Antlaşması ile hukuksal bir zemine oturmuştur ¹²².

“Kopenhag Kriterleri”, üyelik görüşmelerinin başlatılması bakımından üzerinde önem ve öncelikle durulan ölçütlerdir ¹²³. Avrupa Konseyi, üyelik görüşmelerinin başlayabilmesi için “Siyasi Kriterler” bakımından doyurucu önlemlerin alınmış olmasını bir ön koşul olarak ele almaktadır. Birliğe üye olmak

“...Son 20-25 yıldır batılı ülkeler kendi kamu yönetimi sistemlerini büyük oranda gözden geçirip değişime uğratmış durumdadırlar. Yönetim reformu konusu ülkemizde de son 50 yılın değişmeyen gündemi olmaktadır ancak bir türlü toplumsal uzlaşma ile sonuca ulaşamamaktadır...”

¹²¹ http://europa.eu/scadplus/glossary/enlargement_en.htm

“Hırvatistan, Makedonya ve Türkiye aday ülke statüsündedirler. Türkiye ve Hırvatistan ile üyelik müzakereleri 03 Ekim 2005 tarihinde başlatılmıştır.”

¹²² http://www.abgm.adalet.gov.tr/dokumanlar/ank_antlasmasi.pdf

Ankara Antlaşması:

M.1 Bu Antlaşma ile Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında bir Ortaklık kurulmuştur.

M.2 1. Antlaşma'nın amacı, Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış kalkınmasını ve Türk halkının çalıştırılma seviyesinin ve yaşama şartlarının yükseltilmesini sağlama gereğini tümü ile gözönünde bulundurarak, Taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmektir...

¹²³ http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm

“...Birliğe katılmak isteyen bir ülke üç kriterle ilgili esasları kesinlikle yerine getirmelidir:

- Politik Kriterler: Demokrasiyi garanti eden kurumların işlerliği, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıkların korunmasına duyarlı olunması

isteyen bir ülkenin “Müzakere Kriterleri (Accession Criteria)” konusunda üzerine düşeni kesinlikle yerine getirmiş olması koşulu aranmaktadır.

Türkiye, geçen zaman içerisinde de AB idare anlayışına uyum bakımından düzenlemeler yapmıştır.

06 Mart 1995 tarihli ve 1/95 sayılı “Ortaklık Konseyi Kararı (OKK)” Türkiye ile AB arasındaki ekonomik işbirliğinin geliştirilmesi anlamında önemli bir adım olmuştur¹²⁴. OKK iki önemli gelişmenin önünü açmıştır. Birincisi, İdarenin karar ve uygulamalarının AB ve AB Hukuku’na uyumlu kılınmasıdır¹²⁵. İkincisi, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımı konusundaki AB anlayışının öncelik kazanmasıdır. Bu süreç devam etmektedir. Yapılan düzenlemeler ile geleneksel ve bilinen “Kamu Yönetimi” anlayışı daha karmaşık bir durum almıştır. Daha önce değindiğimiz gibi “özelleştirme” kavramı ile bir yandan kamu işletmelerinin (Kamu İktisadi Teşebbüsleri) mülkiyeti özel kesime geçerken, diğer yandan da kamu kurum ve kuruluşları tarafından yerine getirilen hizmetler de (Kamu hizmeti ve Kolluk) yine özel/tüzel kişilere bırakılmaktadır. Bu gelişmelerin hem nedeni ve hem de sonucu olan AB üyelik süreci anılan görev alanlarının ve görevlerin yabancı özel/tüzel kişilere de açılmasına olanak sağlamıştır.

AB bünyesinde yapılan düzenlemelere koşut olarak Türkiye’de de çalışmalar başlatılmıştır. Yeni yasalar çıkartılmakta ya da yasaları uyumlu kılmak için değişiklikler yapılmaktadır.

- Ekonomik Kriterler: Pazar ekonomisi, rekabet ortamının yaşatılması, pazarın unsurlarının korunması;

- Politik, ekonomik ve para birliğinin sağlanması güvencesinin verilmesi de dahil olmak üzere “Topluluk Müktesebatı (Acquis Communitare)”nın benimsenmesi.”

¹²⁴ <http://www.die.gov.tr/PROJECTS/GUMRUK/ek.html>

“6 Mart 1995 tarihli ve 1/95 sayılı OKK ile, Türkiye ile AT arasında, sanayi ürünlerini konu alan bir Gümrük Birliği'nin tam olarak kurulması aşamasına gelinmiştir.

1/95 sayılı OKK'da, Türkiye ile AT arasındaki Gümrük Birliği'nin tam olarak işlemeye başlaması için, Türkiye'nin gümrükler ve dış ticaret mevzuatı konularında yerine getirmesi gerekli uyum çalışmaları yanında, rekabet hukuku, fikri ve sınai haklar, sınai mevzuat alanlarında mevzuatını AT hukuk düzenine yaklaştırması için göz önünde tutması gereken AT mevzuatı da belirtilmektedir. Kararda, Türkiye'nin yukarıda anılan alanlardaki mevzuatı yaklaştırmasının önemli bir bölümünü 31 Aralık 1995 tarihine kadar tamamlamak durumunda olduğu belirtilmektedir...”

¹²⁵ C:\Documents and Settings\user\Desktop\abrefah.doc

Sanayi ürünleri ithalatından alınan Toplu Konut Fonu (TKF) kesintileri de 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla kaldırılmıştır. Tarım ürünleri ithalatından alınan TKF kesintileri de 1997 İthalat Rejimi Kararı ile kaldırılmıştır...

Kamu alımları her zaman önem taşımıştır. Hükümetler, kamu alımlarının büyüklüğü nedeni ile ihaleleri ve sözleşmeleri iç piyasa ile sınırlı tutmuşlardır. Ancak, Gümrük Birliği'ne geçildikten sonra mal ve hizmet dolaşımının serbest kılınması ve kamu alımlarının dış girişimcilere açılması gündeme gelmiştir ¹²⁶.

2886 sayılı “Devlet İhale Kanunu” nda da Birlik mevzuatına uygun değişiklikler yapılmıştır.

Türkiye, 1/95 sayılı OKK ile Devlet'in kamu işletmelerine ve Devlet tekellerine yaptığı yardımlar konusunda yükümlülük altına girmiştir. Tekstil ve giyim kesimine yönelik bütün devlet yardım programlarının kaldırıldığı bu alandaki mevzuatın, Birlik (Topluluk) mevzuatı ile uyumlu kılındığı 1995 yılı içerisinde Konsey'e bildirilmiştir. Diğer kesimlerle ilgili yardımlar da aşamalı olarak kaldırılmıştır/kaldırılacaktır.

AB idare anlayışının Türk idare anlayışına etkisi bakımından daha birçok düzenleme yapılmış bulunmaktadır. Bunlardan bir kısmı aşağıda sıralanmıştır:

Gümrük Birliği'nin aksamadan işlemlerini sağlamak bakımından en önemli düzenlemelerden birisi “Türk Gümrük Mevzuatı” nın Birlik (Avrupa Topluluğu) gümrük mevzuatına uyumu olmuştur. Bu nedenle, 564 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarılmış ve 1615 sayılı Gümrük Kanunu'nda değişiklik yapılmıştır. Yeni bir “Gümrük Yasası” hazırlanmaktadır. Ayrıca; “Türk Gümrük Yönetimi” örgütlenme ve altyapısal nitelikler bakımından AB ile uyumlu şekle getirilecektir.

Küçük ve Orta Boy İşletmeler'in (KOBİ) desteklenmesi ile ilgili mevzuat değişikliği çalışmaları yapılmıştır. Bu çerçevede 96/8615 sayılı "Küçük ve Orta Boy İşletmelerin Yatırımlarında Devlet Yardımları Hakkında Karar" yürürlüğe girmiştir.

“Fikri ve Sınai Haklar” alanında, OKK çerçevesinde Türkiye'nin katılımı gereken uluslararası sözleşmelere katılım sağlanmıştır.

95/7603 sayılı karar ile 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla, 12 ve 22 yıllık listelerde yer alan ürünlerde, Topluluk ülkelerine karşı gümrük vergileri kaldırılmış ve üçüncü ülkelere karşı Türk Gümrük Tarifesi'nin, Topluluk Ortak Gümrük Tarifesi'ne uyumu sağlanmıştır. “Fikri Mülkiyet Hakları” nın Birlik sistemine paralel biçimde korunması amacıyla, “5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'nun bazı

¹²⁶ 11 Nisan 2000 tarihinde Lüksemburg'da toplanan “39 ncu AB-Türkiye Ortaklık Konseyi Kararı”

Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin 4110 sayılı Kanun” çıkartılmıştır. Konu ile ilgili olarak ihtisas mahkemelerinin kurulması öngörülmüştür. “Sınai Mülkiyet Hakları”nın güvence altına alınması amacıyla da patent haklarının, endüstriyel tasarımların, coğrafi işaretlerin ve markaların korunması hakkında kanun hükmünde kararname yürürlüğe sokulmuştur. Ancak, bu düzenlemelerin ceza hükümleri içermemesi nedeni ile daha sonra sinai mülkiyet hakları ile ilgili 4128 sayılı yasa çıkartılmıştır.

Gümrük Birliği sürecinde tüketicinin sağlık ve güvenliğinin korunması ve bilgilendirilmesi amacıyla; “4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun” çıkarılmıştır.

“Vergi Hukuku” alanında da düzenlemeler yapılmıştır. Dolaylı vergilerin Birlik (Avrupa Topluluğu) mevzuatına uygun hale getirilmesine yönelik olarak, “Özel Tüketim Vergisi Kanunu” çıkartılmıştır.

Buraya değin yapılan çalışmada, AB idare anlayışının ve AB (İdare) Hukuku’nun Türk idare anlayışı üzerinde doğrudan etkili olduğu ve Türk İdare Hukuku ile ilgili mevzuat değişikliklerinin yapılmasına neden olduğu görülmüştür.

3.3. Türk İdare Hukuku Mevzuatında Yapılan Değişiklikler

3.3.1. Türk İdare Hukuku’nun Yapısı

Türk İdare Hukuku, “Tanzimat Dönemi” sonrasında başlatılan “Batılılaşma” çalışmaları kapsamında Fransa’daki uygulamalar örnek alınarak hukuk sistemimiz içerisinde yerini almıştır.

İdare Hukuku’nun alanı geniştir. Ayrıca, kamu yönetimi alanında İdare Hukuku ile birlikte özel hukuk kurullarında uygulanabilmektedir. Ancak, bir kamu kuruluşunun ilgi alanına giren konularda öncelikle İdare Hukuku kurallarının uygulanması temel bir kuraldır.

İdare Hukuku, yönetenlere (Kamu Tüzel Kişileri, Tüzel Kişiliği Olmayan Kamu Kuruluşları, Özel Hukuk Tüzel Kişileri) ve yönetilenlere (Gerçek Kişiler, Tüzel Kişiler) uygulanır.

Türk İdare Hukuku'nun temel anlayışı, ilkeleri ve kurumları anayasalarda yer almıştır. Bu yönden Fransız İdare Hukuku'na göre farklılık gösterir ¹²⁷. Böyle olunca da, yeni anayasalardan ve anayasa değişikliklerinden etkilenmiştir. 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası idareye ilişkin birçok hükme yer vermiştir. Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararlar İdare Hukuku'nu, İçtihadı ve Danıştay'ı etkilemiştir ve etkilemeye devam etmektedir ¹²⁸.

İdare Hukuku'nun kaynakları T.C. Anayasası, ilgili yasalar (İl İdaresi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi kanunu, Belediye Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu ve diğerleri), yasa gücünde olan eski ve yeni kaynaklardır (Padişah iradesi ile çıkarılan metinler, geçici yasalar, Meclis yorumları, KHK. ler ve uluslararası antlaşmalar).

Yürürlüğe girmiş uluslararası antlaşmalar yasa gücündedir. Bunların Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülemez. Anayasa Mahkemesi'ne iptal başvurusu yapılamaz.

AB Hukuku'nun Türk Hukuk sistemine uyumunun sağlanması çalışmaları kapsamında İdare Hukuku'nun kaynaklarını oluşturan hukuk normlarında da değişiklikler yapılmıştır.

3.3.2. Avrupa Birliği Hukuku'nda Türk İdare Hukuku'na Etkili Olan/Olacak Düzenlemeler ve Kurumsal Yapılar

3.3.2.1. Avrupa İdare Okulu (The European Administrative School)

Avrupa Birliği'nin bir Yönetim Okulu bulunmaktadır ¹²⁹. Okulun kuruluş amacı, Birlik kurumlarında kamu hizmeti verecek olan çalışanlara ilk eğitimi

¹²⁷ Akıllıoğlu, "Yönetim Hukukumuz ve Geleceği", 2004

"Cumhuriyet dönemi idare hukukumuz anayasalar tarafından düzenlenmiştir. 1961 Anayasasında idareye ilişkin kuralların sayısı aşırı biçimde artmış, 1982 Anayasasında ise bu konuda aşırılık rekoru kırılmıştır. Bu anayasal kurala bağlama merakı çoğu kez içinden çıkamadığımız sorunlara neden olmuş ve olmaktadır. Fransız İdare Hukuku'nun başarısı esnek ve içtihadı yapısına bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Bu özellik bizim İdare Hukukumuzda yoktur. Anayasadaki pek çok kuralın yanı sıra, kanunlarımızda da idarenin esnekliğini ortadan kaldıran sayısız düzenleme vardır. Kısaca Türk İdare Hukuku'nun Danıştay içtihadından çok kanunlarla kurulduğunu söylemek gerekir."

¹²⁸ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, sh: 14-20

vermektedir. Okulun kurulmuş olmasıyla birlikte, kurumlarda çalışanların giderek daha çok önem kazanan eğitimleri ve gelişmeleri konusundaki gereksinimleri karşılanmakta ve kendi konularında daha kaliteli bir hizmet vermeleri de sağlanmış olmaktadır.

Okul, kurumlar arası çalışma ortamının geliştirilmesi anlamında da eğitim vermektedir. Bu nitelikli eğitim anlayışı, değişik kurumlarda çalışanlar arasındaki işbirliği anlayışının gelişmesine, ortak değerlerin daha iyi anlaşılmasına ve karşılıklı iyi yönetme anlayışının gelişmesine, tasarruf sağlanmasına önemli katkı sağlamaktadır.

Okul, ayrıca kurumların gereksinme duydukları konularda da eğitim vermektedir.

Yakın zamanda kurulan okul, Birlik kurumlarında çalışanların yeni bir idare anlayışı ile kamu hizmeti vermelerini sağlayacaktır. Bu yaklaşım, Birliğin yeni bir idare anlayışının tesis edilmesi ve geliştirilmesi konusunda kararlı olduğunu göstermektedir. Birlik kurumlarında çalışanların bu nitelikli idare anlayışının zaman içerisinde üye ülke yönetimlerine de yansması kaçınılmazdır. Birlik vatandaşları da bu yeni idare anlayışından etkilenecekler ve kendi ülkelerinde de bu şekilde yönetilmek isteyeceklerdir.

3.3.2.2. Bölgeler Komitesi (The Committee of the Regions)

“Bölgeler Komitesi”, yerel ve bölgesel yöneticilere seslerini duyurabilmeleri bakımından uygun bir ortam sağlayan siyasal bir meclistir ¹³⁰.

Meclis’in iki kuruluş amacı bulunmaktadır. Birincisi, Birlik mevzuatının yaklaşık 2/3’nün yerel ve bölgesel yönetimlerde uygulanıyor olması nedeni ile yeni yasal düzenlemelerin yapılması aşamasında, bu yöneticilerin düşüncelerinden

¹²⁹ http://europa.eu/eas/index_en.htm

Avrupa Yönetim Okulu, 26 Ocak 2005 tarihinde kurulmuştur.

¹³⁰ <http://www.cor.europa.eu/en/presentation/Role.htm>

Bölgeler Komitesi 1994 yılında kurulmuştur. 2007 yılında; Romanya ve Bulgaristan’ın da Birliğe katılmaları üzerine temsilci sayısı 344’e ulaşmıştır. 2007 yılı sonunda; Avrupa karar-verme sürecinde görüşlerine daha çok yer verileceği hükmü de yar alan Birlik Antlaşması’nın imzalanması önemini öne çıkarmıştır.

yararlanmaktadır. İkincisi, Birliğin hızlı gittiği ve vatandaşların geri kaldığı anlayışını, yerel ve bölgesel seçilmiş yöneticilere yakın olmak yoluyla bir ölçüde ortadan kaldırmaktadır.

Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu yeni yasa çalışmaları sırasında ilgi alanına giren konularda “Bölgeler Komitesi” nin danışmanlığından yararlanmaktadırlar.

“Yerel Yönetimler” ve “Bölgesel Yönetimler” anlamında, Maastrich Antlaşması beş alan (Ekonomik ve Sosyal Dayanışma, Avrupa Altyapı Ağı, Sağlık, Eğitim, Kültür) ve Amsterdam Antlaşması’da ayrıca beş alan (İş/İşçi Politikası, Sosyal Politika, Çevre, Meslek Eğitimi, Ulaştırma) belirlemiştir. Bu alanlar, AB’nin üstlendiği sorumluluk alanlarını da kapsamaktadır.

Avrupa Konseyi ya da Avrupa Komisyonu bu alanların dışında kalan ancak “Yerel Yönetimlere” ve “Bölgesel Yönetimlere” etkili olabilecek konularda da; “Bölgeler Komitesi” ne danışabilmektedir. Ayrıca “Bölgeler Komitesi” de, uygun gördüğü konuların Birlik gündemine alınmasını isteyebilmektedir.

“Bölgeler Komitesi” nin çalışmalarına yön veren üç ana ilkesi bulunmaktadır. Bu ilkeler “Yerellik/Yerinden Hizmet Verme (Subsidiarity)”, “Yakınlık/Yakın olma (Proximity)”, “Ortak Hareket Etme (Partnership)” olarak belirlenmiştir.

“Yerellik (Subsidiarity)” ilkesi, AB kararlarının doğrudan vatandaşa uygulanabilir özelliğe sahip olması gerektiğine dikkat çekmektedir. Bu nedenle de Birlik, yaptığı çalışmalarda düzenlemelerin ulusal, bölgesel ya da yerel düzeyde uygulanabilirliğini öncelikle göz önünde bulundurmamaktadır. Ancak, Birlik yetki alanına girmeyen konularda “Hizmette Yerellik” ilkesine uygun hareket etmektedir. Bu ilkeye göre bir konuda üye ülkeye göre daha başarılı olacağı değerlendiriliyorsa sorumluluk üstlenebilecektir.

“Yakınlık (Proximity)” ilkesi, idarenin her düzeyde açıklık ilkesi çerçevesinde “vatandaşa yakın olma” esasına dikkat çekmektedir. Böylece vatandaşlar kimin neden sorumlu olduğunu ve görüşlerinin ne şekilde dikkate alınacağını bilmektedirler.

“Ortak Hareket (Partnership)” ilkesi Birlik, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde birlikte çalışıldığı izlenimini vermektedir. Bu dört idari kademe birbirinden ayrı tutulmamakta ve karar verme sürecinin her aşamasında da yer almaktadır.

3.3.2.3. Avrupa Bölgeler Meclisi (Assembly of European Regions)

Avrupa Bölgeler Meclisi, bölgelerin siyasal sesi ve bölgesel yönetimlerin her sorunu ile ilgili olarak Avrupa'nın ve uluslararası kuruluşların yakın çalışma ortağıdır¹³¹.

Bölgelerin, demokrasinin önemli bir ayağı olduğu ve AB tasarımının da tamamlayıcı bir unsuru olduğu kabul edilmektedir. Bölgesel yönetimlerin geniş bir özerkliğe, yasallığa ve etkinliğe sahip olmaları ve vatandaşların gerçekten gereksinmelerini karşılamaları gerektiği savunulmaktadır.

Meclis, “Yerellik İlkesi” nin işlerlik kazanmasını ve bölgesel demokrasinin geliştirilmesini önemsemektedir. Avrupa vatandaşları ile AB arasında iletişim kurulmasına önemli katkı sağlamaktadır. Bölgelerin çeşitlilik içerisinde yaşamasına destek vermekte ve bu çeşitlilikten güç alınması istikametinde çaba göstermektedir.

Avrupa Bölgeler Meclisi'nin 33 ülkedeki 250'den fazla bölgeden ve 14 bölgeler arası örgütten üyesi bulunmaktadır. Vatandaşlara yakın buldukları ve onların özlemlerini yerine getirecek ekonomik ve sosyal sorunlarını çözebilecek bir konumda buldukları değerlendirilmektedir. 24 değişik alanda etkinlikte bulunmaktadırlar¹³². Bölgeler, demokratik bir Avrupa'nın inşa edilmesi bakımından önemli bir zemin oluşturmaktadır¹³³.

¹³¹ <http://www.a-e-r.org/>

Avrupa Bölgeler Meclisi, 1985 yılında kurulmuştur. Merkezi, Fransa'nın Strazburg kentindedir. Türkiye'den de dört bölge (İstanbul, Kahramanmaraş, Kırşehir, Kocaeli) üye olarak temsil edilmektedir.

¹³² <http://www.a-e-r.org/main-issues/agriculture-rural-development.html>

Bu çalışma alanlarından bir tanesi de “Tarım ve Kırsal Alanların Geliştirilmesi” konusudur. AB alanının % 80'den fazlası kırsal alan özelliği taşımaktadır. Ana sorumluluk tarımsal üretim alanları olarak algılansa de; bölgelerin kültürel geçmişinin korunması, sanayi üretim bölgelerinin varlığı ve hava kirliliği, küresel iklim dengesinin korunmasında kırsal kesimin önemi, toprak aşınması (erozyon) gibi çok değişik çalışma alanları bulunmaktadır. Birlik, bölgelere yönelik daha sürdürülebilir bir kalkınma politikası uygulamak için çalışma yapmaktadır. 2003 yılında gündeme alınan AB'nin “Ortak Tarımsal Politikası (Common Agriculture Policy)” Birlik, tarım politikasını değiştirecektir. Tarımsal alanda destekleme anlayışı bırakılacaktır.

¹³³ http://www.ccre.org/presentation_en.htm

Bir de gönüllü bir kuruluş olan “Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (The Council of European Municipalities and Regions)” bulunmaktadır. 1951 yılında kurulan Bu kuruluş 17 değişik alanda ve benzer amaçlar istikametinde çalışmaktadır. 35'den çok ülkeden 100.000 kadar yerel ve bölgesel yönetimi ve 80.000 milyon kadar bir nüfusu temsil etmektedir. Demokrasi ve yerel ve bölgesel yönetimler temelinde birleşik bir Avrupa için çaba göstermektedir. Komiteleri ve Çalışma Grupları,

3.3.3. Türk İdare Hukuku'ndaki Değişiklikler

3.3.3.1. Türkiye'de Yeni İdare Anlayışı

Buraya değin küresel anlamda ve AB bünyesinde geliştirilen yönetim anlayışının, idarenin yapılanması kapsamındaki değişikliklerin ve bütün bu değişikliklerin nedeni ve sonucu olan İdare Hukuku kapsamındaki değişikliklerin neler olduğu konuları üzerinde ayrıntılı olarak durulmuştur.

Türk Kamu Hukuku ve bir alt konusu olan Türk İdare Hukuku alanındaki değişikliklerin bir kısmına da yukarıda değinilmiştir. Gerçekte, 1963 yılında imzalanan Ankara Antlaşması ve 1995 yılında imzalanan 1/95 sayılı OKK istikametinde Türkiye önemli idari ve hukuksal düzenlemeler yapmış ve özellikle de Türkiye-AB arasında ekonomik temelde geniş bir işbirliği zemininin oluşmasını sağlamıştır.

Bütün bu etkileşim çerçevesinde Türkiye'de idare anlayışında, idari yapılanmada ve de Türk İdare Hukuku'nda değişiklikler yapılmıştır.

Yeni “Kamu Yönetimi Anlayışı (New Public Management Policy)”, sürekli ve kesintisiz şekilde artan bir etkinlik, gelişmiş teknolojilerinin kullanılması, verimliliğe odaklanmış hizmet gücü, yönetimde işbilir (profesyonel) olma, yöneticinin yönetme hakkına sahip olması (profesyonellik) gibi yeni ve çağdaş kavramları gündeme taşımıştır.

Bunun ayırında olan siyasal iktidarlar, 20 nci yüzyılın ikinci yarısından başlayarak kamu yönetimini zamana uygun ve gereksinmeleri karşılayacak şekilde yeniden yapılandırma gayreti içerisine girmişlerdir. Bir yerde “bireyi/toplumu, idareye uydurma” anlayışı yerine “idarenin; bireye/topluma iyi hizmet vermesi” anlayışının geliştirilmesi amaç edinilmiştir.

Türkiye'de daha etkin ve verimli çalışması istenen bir kamu yönetiminin yapılandırılabilmesi bakımından üzerinde durulması gereken noktalar; diğer ülkelerde geçmişte yaşanan sorunlarla da örtüşmektedir ¹³⁴. Bunlar esnek olmayan merkezden

yerel ve bölgesel yönetimlerinin çıkarlarını ve ilgi alanlarını anlamak bakımından Avrupa Birliği'nin yasal mevzuatını da izlemektedirler. İlginç olan nokta 2,5 milyon avro akadar olan bütçesinin % 15 kadarı, AB Komisyonu tarafından karşılanmaktadır. Bu bakımdan; doğrudan olmasa da dolaylı olarak AB ile bir bağlantısı olduğu söylenebilir.

¹³⁴ Öke, “Türk Kamu Yönetimi'nde Yeniden Yapılanma Gereksinimi”

idare anlayışı; yetki, görev ve sorumluluk arasındaki uyumsuzluk ve eşgüdüm eksikliği, mevzuatın gereksinimleri karşılama yetersiz kalması, nitelikli ve sayısal bakımından yetersiz insangücü, kaynak dağılımında yetersizlik, yönetime katılmama, yetersiz halkla ilişkiler, açık işlemeyen idare, idarenin denetim eksikliği gibi konulardır.

Türkiye AK tarafından hazırlanan “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” belgesini de imzalamıştır. “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” Türkiye’de 01 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. AB üyelik süreci içerisinde bulunan Türkiye, AB müktesebatına uyum çerçevesinde yürütülen çalışmalar kapsamında “Yerellik (Subsidiarity)” ilkesini de ülkemizde özenle uygulamak durumundadır.

“Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, Avrupa’da demokrasinin yaygın ve etkin uygulanabilmesi bakımından vatandaşların doğrudan oy vermelerine olanak sağlayan bir anlayışla ve yerel yönetimlerin özendirilmesi amacıyla gündeme gelmiştir ¹³⁵.

AK tarafından yayımlanan “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” belgesi ile AB’nin önemsedığı ilkelerden biri olan “Yerellik” ilkesi arasında bir bağ bulunmaktadır ¹³⁶. Bu bağlantı, TC Anayasası’nın değiştirilen 90 ncı maddesi ile Türkiye’ye de bir sorumluluk yüklemektedir ¹³⁷.

<http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumler/kamuyonetimi/mkepdf/5.pdf>

¹³⁵ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/122.htm>

Türkiye “Yerel Yönetimler Özerlik Şartı” belgesini 1988 yılında imzalamıştır. Belge, 1992 yılında onaylanmış ve 1993 yılında da yürürlüğe girmiştir. Türkiye bakımından, Birinci Bölüm’deki 14 maddenin, 9 maddesinin bazı hükümlerinin bağlayıcı olacağı belirtilmiştir.

¹³⁶ <http://www.coe.int/>

Avrupa Konseyi, 1949 yılında kurulmuştur. Bireysel hakların korunması ile ilgili “İnsan Hakları Avrupa Konvansiyonu” ve diğer insan hakları belgeleri çerçevesinde, Avrupa ‘da ortak ve demokratik ilkelerin geliştirilmesini amaç edinmiştir. 47 ülke üyedir. Türkiye, 1949 yılında üye olmuştur.

...

Avrupa Konseyi ile AB Komisyonu arasında ortak programlar bulunmaktadır. Her ikisi de; demokrasinin korunması, insan haklarına saygı, insan hakları ve temel özgürlükler, hukukun üstünlüğü konularının yerleşmesi için çalışmaktadırlar.

¹³⁷ Apan, “AB Mevzuatında Yerellik (subsidiarity) İlkesi”: 38

AK’nin 1997 yılında Türkiye ile ilgili olarak aldığı 29 numaralı karar:

“...Türk Anayasası’nın 127 nci maddesinin reformunu telkin etmek düşünülmelidir. Türkiye’nin üniter devlet olarak kalmayı istediği açık olsa da...hizmetlerin yerelleşmesi ilkesine açık bir gönderme yapılabilir...”

AK ile AB arasında doğrudan bir bağ olmamasına rağmen her iki kuruluşta aynı ilkeleri savunmaktadırlar. Avrupa’da demokrasinin yaygın ve etkin kılınması istikametinde çalışma yapmaktadırlar. AK’nun, AB ile benzer bir anlayış içerisinde olması, eşgüdüm içerisinde çalışması, demokrasinin yaygın ve etkin kılınması bakımından Avrupa’da yerel yönetimlere önem ve öncelik verildiğinin bir işareti olmaktadır. AK bünyesindeki “AK Politik İşler Başkanlığı” uluslararası örgütlerle en yaygın şekilde işbirliği yapmaktadır ¹³⁸.

3.3.3.2. Türk İdare Hukuku Kaynaklarında Yapılan Değişiklikler ve Çalışmalar

3.3.3.2.1. T.C. Anayasası’nda Yapılan Değişiklikler

3.3.3.2.1.1. Değişiklik Yapılan Alanlar

1982 Anayasası, Türkiye’nin AB ile üyelik süreci içerisinde yapılmış bir anayasadır. Bu nedenle, 1982 Anayasası’na bir bütün olarak baktığımız zaman Anayasa’nın sözü (lafzı) ve ruhu bakımından AB hukuk mevzuatı ile çelişki yaratmayacak şekilde ele alındığını görüyoruz. Geçen zaman içerisinde Anayasa’nın genelinde kapsamlı ve önemli değişiklikler yapılmıştır ¹³⁹. Bu önemli değişikliklerin, Türkiye’nin AB sürecinde verilen taahhütlere bağlı olarak yerine getirmesi gereken yükümlülükler kapsamında yapıldığı değerlendirilmektedir. Ancak, Anayasa’nın

¹³⁸ <http://www.coe.int/>

Avrupa Konseyi Politik İşler Başkanlığı;

... Avrupa Konseyi’nin politikalarını ve çalışmalarını en geniş anlamda uluslararası düzeyde AB, AGİT (Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı-Organization for Security and Co-Operation in Europe), BM ve diğer uluslararası örgütler ile yakın işbirliği ve eşgüdüm içerisinde götürmek...

¹³⁹ <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>

1982 Anayasası’nda sekiz kez değişiklik yapılmıştır. 75 madde değiştirilmiş, ekleme yapılmış ya da bazı kısımları yürürlükten kaldırılmıştır. En kapsamlı ve önemli değişiklikler; 1995 (Başlangıç ve 14 madde), 2001 (Başlangıç ve 32 madde) ve 2004 (10 madde) yılında yapılmıştır.

“İdare” ile ilgili olarak 125 (tahkim), 127 (mahalli idarelerin seçimleri), 130 (üniversitelerin hazırladığı bütçeler), 131 (Yükseköğretim Kurulu), 133 (Radyo, Televizyon Üst Kurulu) ve 135 nci madde (kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları) kapsamında değişiklikler yapılmıştır.

“İdare” ile ilgili hükümlerinin yer aldığı maddelerde Anayasa’nın yürürlüğe girdiği tarihten bu güne değin büyük değişiklikler yapılmamıştır.

Değişikliklerin çoğu temel haklar ve özgürlüklerin genişletilmesi ve güvence altına alınması ile ilgilidir. Kapsamlı ve önemli değişikliklerin yapıldığı 1995 değişiklikleri “Gümrük Birliği” ne katılımın ve 2001 değişiklikleri ise daha çok KOB’nin gerekli kıldığı değişiklikleri kapsamaktadır.

AB üyelik süreci içerisinde, “İdare” ile ilgili maddelerin sağladığı olanak çerçevesinde yasa çalışmaları yapılmış, yasalar çıkartılmış ya da mevcut yasalarda değişiklikler yapılmıştır.

İdarenin yeniden yapılanması bakımından, Anayasa’nın 123 ncü maddesi hükmüne göre düzenlemeler yapılmıştır¹⁴⁰. Ancak, düzenlemeler yapılırken devletin tekçi (monist) olma özelliğinin korunmak istendiği açık bir şekilde anlaşılmaktadır. Bu anlayışın ve yaklaşımın gerekçesinin ise iyi anlaşılması gerekmektedir. Burada, iyi bir idari yapılanmadan kaçınıldığı için değil de; ülkenin bütünlüğünün korunamayacağı kaygısı ile hareket edildiği değerlendirilmektedir. Birinci düşünce şekli idari bir yaklaşımı; ikinci düşünce şekli ise siyasal bir kaygıyı temsil etmektedir.

Anayasa ile ilgili diğer bir konu da günümüzde gündemde olan T.C. Anayasası’nın değiştirilmesi tartışmalarıdır. Türkiye, çeyrek yüzyıl sonra yeniden “Anayasa” konusunu tartışma noktasına gelmiştir. Bu Anayasa’nın önümüzdeki süreçte idarenin yapılanması ve Türk İdare Hukuku’na etkisi bakımından ne gibi bir düzenlemeler getireceği de ayrıca özenle izlenmelidir.

¹⁴⁰ <http://www.idare.gen.tr/agar-kamukurumlari.htm>

123 üncü maddenin 1 inci fıkrası; “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” demekle idareyi yürütme içerisinde ayrı bir varlık olarak belirler. Aynı maddenin 2 inci fıkrası ise; “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” hükmü ile yukarıda belirtilen iki sistemi dengeli bir biçimde birleştirmek istemiştir. 1982 Anayasası idareyi, yürütme organının bir unsuru sayarak bu organ içinde ayrı bir hukuki varlık olarak kabul etmiştir. Değinen iki fıkra birlikte ele alındığında, merkezden yönetim ile yerinden yönetim teşkilatının ve bu teşkilatı oluşturan tüzel kişilerin bir bütünü ifade ettiği vurgulanmaya çalışılmıştır. Üniter (tekçi) devlet sisteminde, ülkenin bütünlüğünü, kamu işlerinde birliği ve kanun önünde eşitliği sağlamak ve korumak amacıyla, başkentteki yetkililer, yerinden yönetim teşkilatı üzerinde çeşitli gözetim ve denetim olanağını ellerinde tutarlar.

3.3.3.2.1.2. Dilekçe Hakkı

8 Aralık 2000 tarihinde Nice’te kabul edilen “AB Temel Haklar Şartı” belgesinin 44 ncü maddesi “Dilekçe Hakkı” nın düzenlenmesi ile ilgilidir.

1982 T.C. Anayasası’nın 74 ncü maddesi “Dilekçe Hakkı” nı düzenlemektedir. “Dilekçe Hakkı” ile dilekçeyi veren kişi bir yandan kendi hakkını ya da toplumun hakkının korurken, Devlet’de bu dilekçeyi kabul etme, inceleme ve belirlenen süre içerisinde sonucunu bildirme yükümlülüğü altına girmektedir.

AB müktesebatı ile uyum süreci çerçevesinde, 2001 yılında ve 4709 Sayılı Yasa ile T.C. Anayasası’nda değişiklik yapılmış ve “Dilekçe Hakkı” nın kapsamı genişletilmiştir ¹⁴¹. Türkiye’de ikamet eden yabancılara da “Dilekçe Hakkı” nı kullanabilmeleri çerçevesinde ilgili makamlara ve T.B.M.M. ne başvurabilme olanağı tanınmıştır ¹⁴².

Bu düzenleme ile henüz AB üyesi olmayan Türkiye, Türkiye’de ikamet eden AB üyesi ülke vatandaşlarının (AB vatandaşlarının) kendilerinin ve kamu ile konulardaki başvurularının muhatabı olmaktadır. Aynı şekilde Türk vatandaşı olan ve AB coğrafyasında ikamet eden kişiler de AB’ne başvurma hakkına sahip olmuşlardır.

¹⁴¹ <http://www.evbim.gov.tr/bilgiedinme/dokuman/genelge.pdf>

Başbakanlık Genelgesi 2004/12 (Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması)

“...Ayrıca, 24.4.2004 tarihinde yürürlüğe girecek olan 9.10.2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile de kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir. Her iki düzenleme de (Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması), Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programda yer alan insan hakları alanında yasal ve idarî düzenlemelerin yapılması ve uygulamaların iyileştirilmesi taahhütleri açısından büyük önem ve öncelik taşımaktadır.”

¹⁴² <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekcekomisyonu/mevzuat.htm>

Madde 74. Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir

3.3.3.2.1.3. Ulusal Programlar

Anayasa değişikliklerinde, hazırlanan iki “Ulusal Program” etkili olmuştur.

Birinci “Ulusal Program”, AB üyelik sürecinde daha çok kısa ve orta vadede Türkiye’nin yerine getirmesi gereken konulara yer vermiştir ¹⁴³.

İkinci “Ulusal Program ise her alanda köklü değişikliklerin yapılmasını öngörmüştür ¹⁴⁴.

3.3.3.2.1.4. İyi Yönetim/Yönetişim

“Kamu Yönetimi” nin hem yeniden yapılandırılması ve hem de işlerliğinin niteliğinin geliştirilmesi Türkiye’nin sürekli olarak gündeminde olan bir konudur. Ancak, geçen dönem içerisinde siyasal iktidarların konuya bakışı değişik olmuş ve yapılan çalışmalar istenilen sonucun elde edilmesi için yeterli olmamıştır. Çalışmaların, bir bütün olarak idarenin dönüştürülmesi anlayışı yerine, idarenin tıknadığı noktaların açılması gibi dar bir anlayışla ele alınması istenilen sonuca

¹⁴³ <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>

"Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar" Bakanlar Kurulu tarafından 19 Mart 2001 tarihinde kararlaştırılmış (Karar Sayısı: 2001/2129) ve açıklanmıştır. Karar; Resmi Gazete’nin 24 Mart 2001 tarih ve 24352 numaralı Mükerrer Sayısı ile yayımlanmıştır.

"Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar" ın, “Genel İlkeler” başlığının 1 nci maddesinde; "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" Türkiye’nin Avrupa Birliğine tam üyelik süreci içinde kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmaları kapsamaktadır” denilmektedir.

¹⁴⁴ <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1>

"AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine İlişkin Karar" Resmi Gazete’nin 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 numaralı Mükerrer Sayısı ile yayımlanmıştır.

Programın “Giriş” bölümünde; “...Türkiye’nin esenliğini belirleyecek hedeflere ulaşmasını sağlayacak en önemli proje Avrupa Birliğine tam üyeliktir. Türkiye’nin Avrupa Birliği ile bütünleşme emeli, her vatandaşımızın bugünü ve yarını temelden etkileyen toplumsal bir dönüşüm projesidir. Üretimden tüketime, sağlıktan eğitime, tarımdan sanayiye, enerjiden çevreye, adaletten güvenliğe, günlük yaşamın her alanında köklü değişiklikleri gerektiren, ülkeyi evrensel standart ve uygulamalara götüreceğ büyük bir reform hareketidir. Üyelik yolunda gerçekleştirilen siyasi, hukuki, ekonomik veya toplumsal her reform, bireyin hayat standardını yükseltirken, ülkemizin uluslararası ekonomik gücünü, demokratik saygınlığını ve güvenliğini de artırmaktadır...” denilmektedir.

ulaşılmasına da engel olacaktır. Çalışmalar Yerel Yönetimler Reformu, Kamu Mali Yönetimi Reformu, Vatandaşların Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkının Sağlanması, Personel Rejiminin Düzenlenmesi, Denetim Sisteminin Tesis Edilmesi ve Yolsuzlukla Mücadele gibi “Kamu Yönetimi” nin bütün alanlarını kapsamalıdır.

2000 yılında TOBB’un yaptığı bir çalışmaya göre, “Türk kamu yönetiminde kurumsal alanda sağlanan gelişmelere karşın devletin yurttaş ve yurttaşın devlete bakışında köklü bir değişiklik gerçekleşmemiştir. Bu ilişkiye egemen olan karakter güvensizlik” olarak ortaya çıkmıştır. Yine aynı çalışmada “AB’nin kamu hizmeti anlayışı Türkiye’nin klasik kamu hizmeti anlayışından farklıdır” şeklindeki bir saptama ile dönüşümün zorunluluğuna dikkat çekilmiştir¹⁴⁵.

Yönetişim, “toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen” olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda yönetişim, bir ülkedeki vatandaşların ve toplumsal grupların kendilerini açık bir şekilde ifade etmelerini, yasal haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve farklılıklarını ortaya koymayı sağlayan mekanizma, süreç ve kurumları kapsamaktadır.

Yönetişim kavramının siyasal, ekonomik ve idari boyutları bulunmaktadır. İdare ve İdare Hukuku bakımından yeni bir kavramdır. Benimsenmesi ve yaygın kılınması iyi anlaşılmasını ve toplumsal bir desteğin arkasına konulmasını zorunlu kılmaktadır. Yönetişim kavramı ile ulus-devlet anlayışı örtüşmemektedir. Devlet, bir yandan küresel boyutta yeni küresel oyuncularla bütünleşirken diğer yandan da idarenin yetkilerinin ve sorumluluklarının yerinden yönetimlere ve yerel yönetimlere aktarılması sonucunda giderek bir dönüşüm yaşama noktasına gelmektedir. Bu durumda da az gelişmiş ülkelere gelişmiş ülkelerin bir alt idari birimi noktasına gelmeleri gibi sorun ortaya çıkmaktadır¹⁴⁶.

“Kamu Yönetimi” nin çağdaş hukuk anlayışı ve evrensel hukuk ilkeleri çerçevesinde nitelikli bir yapıya dönüştürülmesi, hizmetteki kalitenin artırılması salt AB üyeliği bakımından değil Türkiye’nin geleceği açısından da önem taşımaktadır.

Önemli olan nokta değişime ve dönüşüme direnmek yerine, gelişmelerin yönünü iyi anlayarak Türkiye’nin ne yapacağı konusunda karar verilmektir.

¹⁴⁵ Balcı Asım, “Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinde Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”: 30-31

¹⁴⁶ Çukurçayır Akif, “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”: 59

3.3.3.2.2. İl İdaresi Kanunu

5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu” nın 3 ncü ve 4 ncü maddeleri, il yönetiminin yetki alanını ve il yönetiminden valinin sorumlu olduğunu belirtmektedir ¹⁴⁷. 1949 yılında yürürlüğe giren yasa, merkezden yönetim anlayışına göre düzenlenmiştir. 2005 yılında çıkartılan 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” ise biraz daha yerinden yönetim anlayışını öne çıkaran bir yasadır. İki yasa hükümleri arasında aykırılık bulunması durumunda, 5302 sayılı yasa hükümlerinin geçerli olacağı belirtilerek aynı zamanda yerinden yönetim anlayışına vurgulama yapılmıştır ¹⁴⁸.

3.3.3.2.3. İl Özel İdaresi Kanunu

2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”, merkez yönetiminin iki ana unsurundan biri olan merkezden yönetimin bazı görev ve sorumluluklarını, ikinci unsuru olan yerinden (taşra) yönetime aktarmakta ya da daha önce var olan bazı görev ve sorumluluklarını genişletmektedir.

Yasa'nın 3a maddesinde yer alan “karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan” ve aynı zamanda da “idari ve mali özerkliğe sahip olan” ifadeleri, bir yerde vatandaşların/seçmenlerin idareye doğrudan katılmasına olanak sağlayan bir idare anlayışını ortaya koymaktadır. Yasa'nın 3b maddesinde seçilmiş kişilerden oluşan “İl Genel Meclisi” ne, Vali'nin önünde bir yer verilmiştir. Seçilmiş

¹⁴⁷ <http://www.idare.gen.tr/>

Madde 3 (Değişik: 12/5/1964-469/1 md.)

“İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. İllerde genel idare teşkilatı il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak düzenlenir. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.”

Madde 4

“İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır.”

¹⁴⁸ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu

Bu Kanunla, 22.2.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hükümlerine aykırılık bulunması durumunda, 5302 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı, söz konusu Kanunun 70 inci maddesi ile hüküm altına alınmıştır.

temsilcilerden oluşan meclise önem ve öncelik verildiği vurgulanmak istenmiştir ¹⁴⁹. Dikkat çeken bir diğer nokta da, idari yönden ve kaynak yönünden bu idarelerin özerk olmaları gerektiğinin vurgulanmış olmasıdır.

3.3.3.2.4. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ile 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı “Belediye Kanunu”, idarenin yerelleşmesi (subsidiarity) istikametinde atılmış adımlar olarak değerlendirilmektedir. Bir yandan yerinden yönetim organlarının yetkileri artırılırken diğer yandan da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi; idarenin vatandaşlar/seçmenler yararına çalışması, kitlelere daha yakın olması anlayışının bir sonucu olarak anlaşılmalıdır.

Yapılan bu değişikliklerin temelinde, AB uyum süreci içerisinde Türk idari sisteminin AB idari sistemi ile benzeşmesinin sağlanması ve katılımcı demokrasi anlayışının giderek daha yaygın ve etkin olması düşüncesinin esas alındığı değerlendirilmektedir.

3.3.3.2.5. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Yasalaşmamıştır)

Yasa, merkez yönetiminin yeniden yapılandırılmasını, merkez yönetimi ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev ve sorumlulukların yeniden belirlenmesini ve kamu hizmeti kavramının yeniden tanımlanmasını öngörmüştür ¹⁵⁰.

¹⁴⁹ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

Madde 3, Bu Kanun'un uygulanmasında;

(a) İl özel idaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini,

(b) İl özel idaresinin organları: İl genel meclisini, il encümenini ve valiyi, ifade eder.

¹⁵⁰ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>

T.B.M.M. de 14 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, AB ilkelerine uygun bir şekilde Türk İdaresi'nin yeniden yapılandırılmasını amaç edinmiştir. Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmiştir.

Yasa, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışında üstledikleri görevlerin yerine getirilmesi şekli, kamu yönetiminde denetimin zayıflatılması gibi konular bakımından bir kez daha incelenmek üzere T.B.M.M. ne geri gönderilmiştir.

Kamu hizmetlerinin tümünün özel kesime yaptırılmasının önünü açan yasa, T.C. Anayasası'nın 128 nci maddesine aykırı değerlendirilmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışındaki hizmetlerini yerine getirme noktasında Dışişleri Bakanlığı'nın devre dışı bırakılması uygun görülmemiştir.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun kaldırılması ve dış denetimin Sayıştay'a bırakılması da uygun değerlendirilmemiştir.

3.3.3.2.6. Kamu Reformu Temel Kanunu (Yasalaşmamıştır)

Türkiye'de kamu yönetiminin yeni bir anlayışa göre yapılandırılması çalışmalarının geçmişi 1930'lu yıllara değin geri gitmektedir. O yıllarda, daha çok merkez yönetiminin daha iyi işler bir şekilde dönüştürülmesi istikametindeki çalışmalar, AB süreci başladıktan sonra vatandaş odaklı ve katılımcı demokrasiyi geliştirecek bir anlayışla yürütölmeye başlamıştır.

2003 yılında hazırlanarak kamuoyunun gündemine getirilen "Kamu Reformu Temel Kanunu" idare anlayışını ve idarenin yapılanmasını değıştiren yeni bir yaklaşım sergilemektedir ¹⁵¹.

¹⁵¹ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>

Komisyon raporları ile Yasa metnini içeren ve 29 Aralık 2003 tarihinde Başbakanlık'tan T.B.M.M. Başkanlığı'na gönderilen yazıda; Başbakanlık Yasa çalışmasının gerekçeleri bölümünde; "...Diğer yandan, Türkiye'nin AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısını katılmayı hedeflediği topluluk standartlarına kavuşturma çabası, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değışim faktörü olarak gündeme gelmektedir" ve "...Demokratikleşme ve gelişmiş bir piyasa düzeni kurma, ekonomik gelişmenin nimetlerini adil bir şekilde paylaşma hedefleri ile de uyum içinde olan AB'ye tam üyelik sürecinde, yönetim yapımızın çağdaş standartlara kavuşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır" şeklinde açıklamalar yer almaktadır.

Taslak Yasa Metni'ni tali olarak inceleyen İçişleri Komisyonu 16 Ocak 2004 tarihli Raporu'nda; "...Tasarı ile ölkemizdeki merkezî idare ve mahallî idarelerin tabi olacakları esaslar yeniden düzenlenmekte; bu idareler arasındaki ilişkilerin çerçevesi çizilmekte; ölkemizdeki kamu yönetimi, Avrupa ölkelerindeki standartlar da dikkate alınarak reforma tabi tutulmaktadır" ve "...Bu Yasa Avrupa Birliğine uygun yeni bir bakış açısı getirmektedir. Tasarıda Avrupa Birliğindeki yönetim modeli alınmış; süratli, verimli, şeffaf, vatandaş odaklı, sivil toplum örgütlerini yönetime katan bir yönetim anlayışı egemen kılınmaya çalışılmıştır" denilmektedir.

Yasa Tasarısı'nın 5 nci maddesinde, "Kamu Yönetiminin Kuruluş ve İşleyişinde Esas Alınacak Temel İlkeler" üzerinde durulmaktadır. Bu ilkeler arasında sayılan "görev, yetki ve sorumluluklar hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir", "kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır", "kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez" gibi ifadeler gerçekte yeni yönetim anlayışının yasa taslağına yansıyan birkaç örneğidir.

Yasa Tasarısı'nın öngördüğü diğer bazı değişiklikler ise; merkez yönetiminin yetkilerinin kısıtlanması, eğitim ve sağlık başta olmak üzere birçok görevin yerel yönetimlere devredilmesi, taşra teşkilatlarının kaldırılması ve bunların personelinin, malvarlığının ve görevlerinin il özel idarelerine devredilmesi gibi konulardır.

Yerel yönetimlere kendi personelinin alma yetkisi verilmekte, yerel yönetimlerin mali kaynakları artırılmakta ve ayrıca kendilerine vergi alma hakkı tanınmaktadır. Uygulamada, "İl Özel İdaresi" nin başında vali bulunmaktadır. Öngörülen düzenlemede ise, çok güçlü ve yetkileri arttırılmış "İl Özel İdaresi Meclis Başkanı" öne çıkmaktadır. Hazineye ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait olup kullanılmayan araziler bedelsiz olarak belediyelere devredilmektedir. Belediyelerin zabıta kuvvetlerinin yetkileri arttırılmaktadır. "Büyükşehir Belediyesi" ne ve "İl Özel İdaresi" ne zabıta kuvveti kurma yetkisi verilmektedir. "İl Özel idaresi" ne özel güvenlik kuvveti oluşturma hakkı tanınmaktadır.

Yasa Tasarısı'nda "Bağımsız İdari Otoriteler (BİO)" ile ilgili düzenlemeler de bulunmaktadır. "İlişkili Kuruluşlar (Madde 26)" başlığı altında belirtilen BİO'ler, piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliğine sahip olan, idari ve mali özerkliğı bulunan ve özel yasalarla kurulan kuruluşlar şeklinde tanımlanmaktadır¹⁵².

Asli olarak Yasa Tasarısı'nı 15 Ocak 2004 tarihinde inceleyen Anayasa Komisyonu ise; "...Küreselleşme ve sanayi toplumundan, bilgi toplumuna geçiş ve bunun sonucu halkın artan ve çeşitlenen taleplerinin kamuda yeni bir yapılanmayı zorunlu kıldığı, Tasarının gerekçesinde vurgulanmaktadır. Bu tasarı ile merkezî idare ve mahallî idareler reformu için gerekli hukukî alt yapının oluşturulmasının amaçlandığı, bu çerçevede merkezî idare ile mahallî idareler arasında işbölümünün netleştirildiğı, ayrıca ifade edilmektedir..." şeklinde bir görüş yer almıştır.

Yasa Tasarısı, her ilde yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idari birimler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirmek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir “Halk Denetçisi” nin de seçilmesini düzenlemektedir.

“Yeni Anayasa” çalışmaları ile henüz yasalaşmayan “Kamu Reformu Temel Kanunu” ya da benzeri bir yasa, yeni idare anlayışının ve yeni idari yapılanmanın önümüzdeki süreç içerisinde Türkiye’nin gündeminde olmaya devam edeceğini göstermektedir.

Öngörülen bu değişiklikler ve düzenlemeler sonucunda idareyi temsil eden birimler (süjeler) çeşitlenmektedir. Bu yeni birimler, İdare Hukuku’nun uygulama alanının da genişlemesine ve çeşitlenmesine yol açacaktır. AB üyelik sürecinde AB Hukuku’nun ve AB İdare Hukuku’nun Türk İdare Hukuku’nu doğrudan ve dolaylı olarak etkilediği ve etkilemeye de devam edeceği değerlendirilmektedir.

¹⁵² Altundiş; “Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Hukuku’nda Ortaya Çıkardığı Sorunlar Ve Türk Hukuku’na Etkileri”: 5

“Bağımsız idari otoriteler, idarenin bilinen, klasik örgütlenmesi dışında kalan ve yapılanmaları açısından kendine özgü özellikler taşıyan idari kurumlardır. Bağımsız idari otoriteler ilk olarak Anglo-Amerikan ülkelerinde ortaya çıkmıştır. Bu kurumların ortaya çıkmasının nedeni, yasamanın yürütmeye olan güvensizliğidir. Örneğin ABD’de Kongre, belirli faaliyet dallarında bağımsız idari otoriteler oluşturmak suretiyle, Başkanın ve Bakanların bu alanlarda etkisini ortadan kaldırmaya çalışmıştır. Ayrıca, yeni teknolojilerin, mali enstrüman ve manüplasyonların, bazı temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzeni tehdit ve ihlallere karşı korumak da, bağımsız idari otoritelerin oluşturulma nedenidir.

Özellikle stratejik öneme sahip alanlarda (enerji, sermaye piyasası, bankacılık gibi.) yürütme organının girişebileceği popülist tavırlar nedeniyle ortaya çıkabilecek sorunları, yasama organı bağımsız idari otoriteler oluşturmak suretiyle engellemek istemiştir.

Bağımsız idari otoritelerin yetkili buldukları alana ilişkin kural koyma, bu kuralları uygulama ve yaptırım uygulama yetkileri vardır. Yürütme organına karşı (özellikle hükümete karşı) bağımsızlığın sağlanabilmesi için, bu kurullarda yer alan üyeler, genellikle yasama organı tarafından, belirli bir süre için seçilirler ve bu süre sona ermedikçe görevlerinden alınamazlar. Bu nedenle bu kurullarda çalışan kamu görevlilerinin, diğer kamu görevlilerine nazaran daha güvenceli bir durumda olduğu ortadadır. Bu durum, özellikle kurul üyelerine, ilgili faaliyet alanına uygun düşmeyen hükümet politikalarına karşı, yaptıkları işlem ve eylemlerde, tam bir bağımsızlık sağlaması açısından büyük öneme sahiptir.”

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU'NUN TÜRK İDARE HUKUKU ÜZERİNE ETKİSİ VE GELECEĞE YÖNELİK DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1. Avrupa Birliği'nde İdare, “İyi Yönetim”, AB Hukuku ve AB İdare Hukuku

“Avrupa Birliği” 20 nci yüzyıl içerisinde uygulanmaya başlanmış önemli bir siyasal, ekonomik ve sosyal içerikli tasarımdır. Yarım yüzyıllık bir süreci geride bırakmıştır. Ekonomik kaygıların ve geri kalmışlığın ortadan kaldırılması amacıyla yola çıkmıştır. Bugün siyasal bir birlik olma noktasına gelinmiştir. Artık, bir “Avrupa Birleşik Devleti” den söz edilebilmektedir.

AB'nin bir başkanı, bir anayasa hükümlerine benzer içeriği olan antlaşması (Lizbon Antlaşması), bir bakanlar kurulu, bir merkez bankası, bir insan hakları belgesi ve üye ülkelerin en yüksek mahkemelerinin kararlarını geçersiz kılacak bir yargı sistemi bulunmaktadır.

AB, 27 üye ülkeden yarım milyar “Avrupa Vatandaşı” ile bir güç olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır. AB kurumları, 22.000 çalışanı (Eurocrat), 80.000 sayfalık “Birlik Mevzuatı (Acquis Communautaire)” ile siyasal, idari ve hukuksal bakımdan örgütlenmesini tamamlamıştır. Birlik 200 uydusu olan bir uzay örgütü (Avrupa Uzay Ajansı/European Space Agency), 60.000 kişilik NATO'dan bağımsız bir askeri gücü (Ani Müdahale Kuvveti/Rapid Reaction Corps) ile Bölgesel ve Dünyadaki gelişmelerle yakından ilgilenmektedir ¹⁵³.

¹⁵³ Reid, Avrupa Birleşik Devletleri, sh: 10

AB, yarım yüzyılı geride bırakan süreç içerisinde yaptığı antlaşmalar ve aldığı kararlar ile yeni bir idare anlayışının öncüsü ve örneği olma istencini ortaya koymuştur. AB, “ulusalüstü” şeklinde tanımlanan kurumsal yapılanmasını büyük ölçüde tamamlamıştır. Bu yeni kurumsal anlayış ile hem idare anlayışının ve hem de idari yapılanmasının değişimini esas almıştır. “Avrupa Vatandaşlığı” kavramı ortaya çıkmış ve AB tarafından üye ülke vatandaşlarının ve aynı zamanda “Avrupa Vatandaşları”nın iyi idare edilmesi, haklarının korunması bir sorumluluk olarak algılanmıştır.

Üye ülkelerin idarelerinin (devletin) iyi işlemesi, merkez idaresinin (merkezden yönetim ve yerinden yönetim) ve yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanlarının “Yönetişim/İyi Yönetim (Good Governance)” anlayışı çerçevesinde yeniden belirlenmesi önemli bir çalışma alanı olarak ele alınmıştır.

Yetkilerin ve yeterli kaynak yaratabilme ve kullanabilme olanağının merkezdeki yönetim birimlerinden, yerinden yönetim birimlerine ve özellikle de yerel yönetimlere aktarılması bir ilke olarak benimsenmiştir. “Yerellik/Yerinde Hizmet Verme (Subsidiarity)”, “Yakınlık/Yakın Olma (Proximity)”, “Ölçülülük (Proportionality)” ve “Ortak Hareket Etme (Partnership)” gibi kavramlar AB’nin, idarenin vatandaşa olabildiği ölçüde yakından ve kaliteli hizmet vermesinin ilkeleri olarak gündeme girmiştir.

Birlik Hukuku, üst hukuk özelliği (Supremacy of Community Law) ve doğrudan uygulanabilir hukuk anlayışı (Direct application of Community Law) ile üye ülkelerin ulusal hukuk uygulamalarına etki eden, yön veren bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. AD, BH’nun doğru anlaşıldığını ve uygulandığını denetleyebilmektedir.

“Avrupa Vatandaşları” ulusal hukuk sistemi içerisinde çözüm bulamadıkları sorunlarını AB mahkemelerine götürebilmektedirler. AB’nin kurumsal yapılanması sonucunda ortaya çıkan idari işlemlerle ve idari eylemlerle ilgili sorunlara AB yargı sistemi içerisinde çözüm aranabilmektedir.

BH, üye ülkelerin yargı sistemi tarafından kullanılabilirliktedir.

Bir “Birlik İçtihat Hukuku (Case Law)” ortaya çıkmıştır. İçtihatlarla zenginleşen “Birlik İdare Hukuku” uygulanmaktadır.

AK tarafından kabul edilen İHAS ile AİHM’nin kararlarını göz önünde bulunduran bir anlayış, BH’nun kapsamını daha da genişletmiştir.

AB kurumsal yapılanması, ilkeli idare anlayışı, vatandaşı/insanı gözeten BH ile 21 nci yüzyılın örnek ve öncü siyasal, ekonomik ve sosyal gücü olma savı ile Dünya sahnesine çıkmıştır. Bu uygulamanın ortaya koyacağı iç ve dış etkiler bakımından ne ölçüde başarılı olacağını zaman gösterecektir.

4.2. Türkiye-AB İlişkileri, Türkiye'nin AB Üyelik Süreci ve Değerlendirme

Türkiye, Birliğe (Topluluğa) ilk başvurusunu 1959 yılında yapmıştır. 1963 yılında imzalanan Ankara Antlaşması ile “Ekonomik Ortaklık” anlamında bir adım atılmıştır. Bunu, 1973 yılında yürürlüğe giren “Katma Protokol” ve 1995 yılında yürürlüğe giren “Gümrük Birliği Antlaşması” izlemiştir. 1987 yılında ise, tam üyelik için başvuruda bulunulmuştur. Bu arada alınan OKK'ları ve Türk vatandaşlarının Avrupa Adalet Divanı'na (AAD) başvuruları ve Divan'ın verdiği kararlar bir hukuk köprüsünün kurulmasına yol açmış bulunmaktadır ¹⁵⁴.

AB coğrafyasında ikamet eden Türk vatandaşları, AB üyesi ülkelerde yaşadıkları idari sorunlar nedeni ile “Bilgi Edinme” ve “Dilekçe Hakkı” haklarından yararlanarak AD'nda (European Court of Justice-ECJ) davalar açabilmektedirler. AD'nin verdikleri kararlar iki yönlü bir sonuç doğurmaktadır. Birincisi, Türkiye-AB ilişkileri bakımından bir hukuksal birikim ortaya çıkmaktadır. Türkiye'nin de yararlandığı/yararlanacağı “İçtihad Hukuku (Case Law)” giderek zenginleşmektedir. İkincisi, Türk vatandaşları AB müktesabata çerçevesinde haklar elde etmektedirler. Elde edilen bu hukuksal haklar gelecek için bir örnek oluşturmaktadır/oluşturacaktır.

AB üyelik sürecinde yapılan değişiklikler ve düzenlemeler, Türkiye'de İdare ve İdare Hukuku bakımından önemli sonuçlar doğurmuştur.

¹⁵⁴ Demirbulak, “Avrupa Birliği Hukuku Uyarınca Ortaklık Hukukumuz”, İstanbul Barosu Dergisi

...31.07.1959 yılında altı devletin (Federal Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg) oluşturduğu AET'ye yapılan başvuru ile başlayan Avrupa ilişkimiz, dönem içinde AT ile devam etmiş halen de AB ile sürmektedir. 47 yıllık süreçte oluşan Ortaklık Hukuku'nun temelini 12.09.1963 tarihinde imzalanarak 01.12.1964'de yürürlüğe giren ortaklık yaratan Ankara Antlaşması oluşturur. Bunu 23.11.1970 tarihinde imzalanıp 01.01.1973'te yürürlüğe girmiş olan Katma Protokol izlemiştir. Bilahare Ortaklık Konseyi'nin 20.12.1976 tarih ve 2/76 sayılı kararı, 19.12.1980 tarih ve 1/80 sayılı kararı, 1980 tarih ve 3/80 sayılı kararı, 06.03.1995 tarih ve 1/95 sayılı Gümrük Birliği kararı ve süreç içinde ön karar yolu ile önüne gelen hukukî sorunlar (ihtilaflar) hakkında Adalet Divanı'nın yorumları ve kararları izlemiştir...

İdarenin yapılanmasında değişiklikler olmuştur. Yapılan yasal değişikliklerle “Merkez Yönetimi” nin bir bacağı olan “Merkezden Yönetim” birimlerinin görev ve yetkilerinin önemli bir kısmı “Yerinden Yönetim” birimlerine aktarılmıştır. “Yerellik/Yerinde Hizmet Verme (Subsidiarity)” ilkesi çerçevesinde yerel yönetimlerin yetkileri, kaynak yaratma ve kullanma alanları genişlemiştir. Özelleştirme çalışmaları, yeni “Kamu Hizmeti” verme yöntemleri ile idari ve parasal (mali ve finansal) özerkliğe sahip yeni idari kurumlar (Bağımsız İdari Otoriteler) Türk İdare Hukuku’nun da çalışma alanını geliştirmiştir ve genişletmiştir. Türk İdare Hukuku bakımından İdare Hukuku’nun tarafları nicelik olarak çeşitlenmiştir.

Anayasa değişiklikleri sonucunda “kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklarda tahkim yoluna başvurma” yolu açılmıştır. Bu değişiklikler çerçevesinde “usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalar ile kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümlerinin esas alınması” anlayışı benimsenmiştir¹⁵⁵.

1999 yılında yapılan düzenleme ile yabancı sermayenin Türkiye’deki yatırımları güvence altına alınmış ve yatırımcı ile idare arasında ortaya çıkacak uyuşmazlıklar için Danıştay dışarıda bırakılarak ulusal/uluslararası hakeme gitme esası getirilmiştir. 2004 yılında yapılan değişiklik ile de, uluslararası/ulusalüstü antlaşmaların önceliği ve üstünlüğü benimsenmiştir.

Türk Hukuk sisteminde ve konumuzla ilgili olarak özellikle Türk İdare Hukuku’nda yapılan bütün bu düzenlemelerin Türkiye’nin AB ile karşılıklı bir

¹⁵⁵ <http://www.belgenet.com/belge/tahkim.html>

1999 yılında yapılan Anayasa değişikliği:

Anayasa'nın devletleştirme ile ilgili 47 nci, idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimini düzenleyen 125 nci ve Danıştay'ın oluşumu ve yetkilerini içeren 155 nci maddelerinin değiştirilmesini öngören (Anayasa değişikliği) teklif, TBMM'de 13 Ağustos 1999 tarihinde kabul edildi...Anayasa değişikliğine ilişkin 4446 sayılı yasa, 14 Ağustos 1999 tarihli ve 23786 sayılı Resmi Gazete'de yayımlandı...

<http://www.belgenet.com/yasa/k5170.html>

2004 yılında yapılan Anayasa değişikliği

Anayasa'nın 9 maddesinde değişiklik öngören, 1 maddesini de kaldıran (Anayasa değişikliği) teklif, TBMM'de 7 Mayıs 2004 tarihinde kabul edildi. 5170 sayılı yasa, 22 Mayıs 2004 tarihli ve 25469 sayılı Resmi Gazete'de yayımlandı...

iletişim ve etkileşim içerisinde olduğunu göstermektedir. Üyelik süreci devam ederken yapılan bu düzenlemelerin karşılıklı iyi niyet çerçevesinde zaman içerisinde hız kazanacağı değerlendirilmektedir. Yapılan antlaşmalar ve karşılıklı yükümlülükler iki tarafı da, idari ve hukuksal düzenlemeler yapma konusunda zorunlu kılmıştır ¹⁵⁶. Türkiye, AB tam üyelik sürecinde idari yapılanmasında değişiklikler yapmıştır. “Türk İdare Hukuku” yapılan antlaşmalardan ve idari değişikliklerden etkilenmiştir.

Türkiye, süreç içerisinde başta T.C. Anayasa’sı olmak üzere Türk İdare Hukuku ilgili hukuksal normlar üzerinde önemli değişiklikler yapmıştır. Türkiye’nin idarede ve Türk İdare Hukuku’nda “AB Müktesabı (Acquis Communitaire)”, AB idare anlayışı ve AB Hukuku ile uyum sağlanması düşüncesinden yola çıkarak yapmış olduğu değişikliklerin önümüzdeki süreçte de devam edeceği değerlendirilmektedir.

Türkiye’de yeni ve kapsamlı bir Anayasa değişikliği konusunda tartışmalar devam etmektedir. Önümüzdeki süreç içerisinde bu Anayasa değişikliğinin yapılacağı beklentisi bulunmaktadır. Daha önce hazırlanan “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” ile “Kamu Reformu Temel Kanunu” yasalaşmak için beklemektedir. Bu çalışmaların da ayrıca Türkiye’nin idari yapılanmasını ve buna bağlı olarak da Türk İdare Hukuku’nu etkilemesi kaçınılmaz görülmektedir.

“Yönetişim/İyi Yönetim (Good Governance)” anlayışı ve buna bağlı olarak yetkilerin merkezden yerinden yönetim birimlerine ve yerel yönetimlere devredilmesinin ortaya çıkaracağı sonuçlar ile ulus-devlet (nation-state) anlayışının uyumlu kılınması bakımından ne yapılacağı konusu önem taşımaktadır. Bir yandan

¹⁵⁶ <http://www.turkhukusitesi.com/showthread.php?t=19961>

“...Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın (ATAD) 20 Eylül 2007 tarihinde Türkiye ve Avrupa'da yaşayan Türklere yönelik önemli bir mahkeme kararı verdi ve kararın 25 üye ülkeyi bağladığını belirtti...Türkiye'nin, Avrupa Topuluğu ile Türkiye arasında yapılan 1963 tarihli tam üyeliğe dönük ön üyelik Antlaşması'ndan doğan haklarının 1973 tarihinden sonra kötüleştirildiği ve Türkiye'nin AB'de önemli hakları olan bir ülke ama 44 yıllık bu haklar unutturulduğu...”

“İki Türk vatandaşının, Birleşik Krallığın Avrupa Topluluğu ile Türkiye arasında yapılan 1963 tarihli Tam Üyeliğe Dönük Ön Üyelik Antlaşması'ndan ve Aralık 1972'de taraflarca imzalanan Katma Protokol'den doğan yükümlülüklerini yerine getirmediğini iddia ederek Londra'da dava açtığı...Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın davacıları haklı gördüğü...”

“AB ülkelerine hizmet sunumu ya da edinimi için giden iş adamı, esnaf, öğrenci, sporcu, gazeteci, avukat, doktor, şoför ve diğer meslek gruplarının vizesiz seyahat edebileceği...”

Türkiye’yi daha iyi idare edilmesi üzerinde çalışırken; diğer yandan da tekçi (monist) devlet yapısının korunması bakımından uygun siyasal ve hukuksal önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu bağlamda, Fransa’daki gelişim sürecinin iyi incelenmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Fransa’da yerel yönetimler güçlendirilirken, diğer yandan da kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından merkezden yönetimin de etkin olacağı önlemleri alınmış ve denetim sistemleri kurulmuştur. Ancak, bu sistemin ne ölçüde başarılı olduğu da iyi gözlenmelidir.

İdari bir konu ile siyasal bir sorunun uygun uyuşma noktasının belirlenmesi önemli bir sorumluluk olarak gündeme gelmiş bulunmaktadır.

Kamu Hukuku’nun bir alanı olan İdare Hukuku aynı zamanda bir “İçtihat Hukuku” olarak bilinmektedir. İçtihatlar göre bir gelişme göstermektedir. AD’nın verdiği kararlar da bu anlamda bir “Birlik İçtihat Hukuku” nun doğmasına ve gelişmesine yol açmıştır. Türkiye’de İse, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile ilgili düzenlemeler Anayasa ile yapılmıştır/yapılmaktadır. Yeni Anayasa çalışmalarında İdare Hukuku’nun aynı zamanda bir “İçtihat Hukuku” olduğu gerçeğinin göz önünde bulundurulmasının, Türk İdare Hukuku’nun geleceği ve AB Hukuku ile uyumu bakımından yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, AB Hukuku Türk İdare Hukuku üzerinde etkili olmuştur. Bunun bir karşılıklı etkileşim şeklinde algılanması daha doğru olacaktır. Tam üyelik süreci devam ederken bu karşılıklı etkileşimin içeriğinin ve alanının giderek daha da genişleyeceği değerlendirilmektedir.

Çalışma, tamamen hukuksal bir anlayış çerçevesinde yapılmıştır. AB üyeliğinin öncelikle siyasal bir konu olduğunu ve siyasal sonuçlar doğuracağını göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Bu ise, tümüyle ayrıca üzerinde durulması gereken bir konudur.

KAYNAKÇA

- [1] **AKILLIOĞLU, TEKİN**, (2004) *Yönetim Hukukumuz ve Geleceği*, Türk İdare Hukuku Sitesi, Ağustos, (www.idare.gen.tr/akillioğlu-yonetim.htm).
- [2] **AKTAN, COŞKUN CAN**, “*Kanun Devleti Değil, Hukuk Devleti Olmalıyız*”, (http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/liberal-demokrasi/aktan-kanun-devleti.pdf).
- [3] **ALTUNDİŞ, MEHMET**, (2006) “*Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Hukuku’nda Ortaya Çıkardığı Sorunlar Ve Türk Hukuku’na Etkileri*”, Danıştay Dergisi, Yıl: 36, Sayı: 113.
- [4] **APAN, AHMET**, (2006) “*AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi*”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 78, Sayı: 450, Mart.
- [5] **ARIKAN, HARUN**, (2005) *Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri*, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- [6] **ATAY, ENDER ETHEM**, *Fransa’da Adli Yargı İdari Yargı Ayrımı*, (http://www.akader.info/KHUKA/2_98_ekim/fransada_adli_idari.htm).
- [7] **BALCI, ASIM**, (2005) “*Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinde Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması*”, Amme İdaresi Dergisi, 38/4, Aralık.
- [8] **BAYKAL, SANEM**, (2005) “*Avrupa Topluluğu Hukukunda İptal Davası ve Özel Kişilerin Davacı Olabilme Koşulları*”, AÜHF Dergisi, Cilt: 54, Sayı: 3.
- [9] **BOZKURT, ENVER**, (2006) *Avrupa Birliği Hukuku*, Ankara, Asil Yayın Dağıtım, Şubat, (<http://www.saykitap.com/BSWEB/KitapDetay.aspx?kID=23067>).

- [10] **ÇUKURÇAYIR, AKİF**, (2003) “*Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite*”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51.
- [11] **DEMİRBULAK, SELÇUK**, (2007) “*Avrupa Birliği Hukuku Uyarınca Ortaklık Hukukumuz*”, İstanbul Barosu Dergisi, Cilt: 81, Sayı: 1, Sayfa: 01-17.
- [12] **DURŞUN, SUAT**, (2004) “*Avrupa Toplulukları Adalet Divanı*”, Danıştay Dergisi, Yıl: 34, Sayı: 108.
- [13] **EUROBAROMETER**, (2006) “*Avrupa'nın Geleceği*”, Avrupa Komisyonu Yayını, (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_251_en.pdf).
- [14] **GÖZÜBÜYÜK, AHMET ŞEREF**, (1999) *Yönetsel Yargı*, Ankara, Turhan Kitabevi.
- [15] **GÖZÜBÜYÜK, AHMET ŞEREF**, (2000) *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi.
- [16] **GÖZÜBÜYÜK, AHMET ŞEREF**, (2006) *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Ankara, Turhan Kitabevi.
- [17] **GÜLER, BİRGÜL AYMAN**, (2005) *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi.
- [18] **KARAHANOĞULLARI, ONUR**, (2004) *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersi*, Fransa Cumhuriyeti, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- [19] **KAYIKÇI, SABRİNA**, (2003) “*Çağdaş Yerel Yönetimler*”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Temmuz, (www.todaie.gov.tr).
- [20] **KINGSBURY, BENEDICT**, (2005) *Kamu Hukuku ve Hukuk Teorisi Çalışma Notları, Küresel Yönetim Hukuku'nun Ortaya Çıkışı*, (<http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1016&context=nyu/plltwp>).
- [21] **KİA, RUKİYE AKAYA**, (2006) *Moderniteden Postmoderniteye Egemenlik ve Hukuk*, İstanbul, Beta.

- [22] **KURT, AYTAÇ**, (2004) “*Avrupa Hukuku’nda İyi Yönetim Hakkı Çerçevesinde Ölçülülük İlkesi*”, Danıştay Dergisi, Yıl: 34, Sayı: 108.
- [23] **KUTLU, ÖNDER**, (2006) *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*, Konya, Çizgi Kitapevi.
- [24] **LUGAN, JEAN CLAUDE**, (2001) “*Fransa’da Yerel Yönetimlerin Yeni Yüzü*”, University of Social Sciences of Toulouse Presented at ISR, April.
- [25] **NAKAMURA, AKIRA**, (2001) *21 nci Yüzyılda Yönetme ve Kamu Yönetimi (Yönetme ve Sivil Toplum)*, Meiji Üniversitesi (Tokyo/Japonya), Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü.
- [26] **OCAKVERDİ, EREN**, (2004) “*Türkiye’de Özelleştirme Süreci*”, Görüş Dergisi, Sayı: 2, Ekim.
- [27] **ÖZER, MEHMET AKİF**, (2006) *Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi*, Ankara, Platin Yayınları.
- [28] **ÖZYÖRÜK, MUKBİL**, (1977) *İdare Hukuku – İdari Yargı Ders Notları*, Ankara.
- [29] **PARLAK, BEKİR**, (2005) *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar*, Bursa, Alfa Aktüel.
- [30] **REID, THOMAS**, (2007) *Avrupa Birleşik Devletleri*, İstanbul, Salyangoz Yayınları.
- [31] **RYDLEWSKI, GRZEGORZ**, *Kamu Yönetimi ve Avrupalılaştırılması (Public Administration and its Europeanization)*.
- [32] **STEINMO, SVEN**, (2002) *Politik Fikirlerin Evrimi: 20 nci Yüzyılda Vergi Politikası (The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 20 th Century)*, (<http://stripe.colorado.edu/~steinmo/ideas.pdf>).
- [33] The Economist, (2008) “*Avrupa Komisyonu Kamuoyu Yoklamalarının Kendisine Demokratik Temsil Yetkisi Verdiği Konusunda Yanılmaktadır*”, s.32.

- [34] **TOPRAK, ERKAN**, (2005) *Demokratik ve Etkin Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Şubat, Ajans Yayın.
- [35] http://www.akader.info/KHUKA/2_98_ekim/fransada_adli_idari.ht (30.07.2007).
- [36] http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktanarastirmalari/liberaldemo_krasi/aktan-kanundevleti.pdf (12.07.2007).
- [37] <http://www.fordham.edu/halsall/mod/robespierre-terror.html> (30.07.2007).
- [38] <http://www.constitution.org/jjr/socon.htm> (10.08.2007).
- [39] <http://chnm.gmu.edu/revolution/searchfr.php?function=find&start=1> (12.07.2007).
- [40] <http://www.history.com/encyclopedia.do?articleId=209830> (30.07.2007).
- [41] http://en.wikipedia.org/wiki/Communes_of_France#French_Revolution (30.07.2007).
- [42] <http://chnm.gmu.edu/revolution/searchfr.php?function=find&start=31#> (27.11.2007).
- [43] http://www.napoleon-series.org/research/government/c_code.html (19.07.2007).
- [44] <http://chnm.gmu.edu/revolution/searchfr.php?function=find&start=31> (19.07.2007).
- [45] http://www.citymayors.com/france/france_gov.html (06.12.2007).
- [46] <http://www.dittatori.it/franco-eng.htm> (10.08.2007).
- [47] <http://www.dictatorofthemonth.com/Salazar/Jan2007SalazarEN.htm> (10.08.2007).

- [48] http://en.wikipedia.org/wiki/Westphalian_System (10.08.2007).
- [49] <http://www.anayasa.gen.tr> (19.07.2007).
- [50] http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_France#Past_constitutions (10.08.2007).
- [51] http://en.wikipedia.org/wiki/Spanish_Constitution_of_1812 (10.08.2007).
- [52] http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_the_German_Empire (10.08.2007).
- [53] <http://en.wikipedia.org/wiki/Tanzimat> (10.08.2007).
- [54] <http://stripe.colorado.edu/~steinmo/ideas.pdf> (29.11.2007).
- [55] http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm (29.11.2007).
- [56] http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (27.11.2007).
- [57] http://ombudsman.europa.eu/code/pdf/en/code2002_en.pdf (27.11.2007).
- [58] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0276en01.pdf (27.11.2007).
- [59] http://www.ellispub.com/downloads/eu_cons_treaty.pdf (29.11.2007).
- [60] http://en.wikipedia.org/wiki/European_Court_of_Justice (30.11.2007).
- [61] <http://www.cor.europa.eu/En/presentation/Role.htm> (30.11.2007).
- [62] <http://www.cor.europa.eu/En/presentation/Role.htm> (27.11.2007).

- [63] http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Lisbon%20Treaty.htm (29.11.2007).
- [64] <http://www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm> (30.11.2007).
- [65] <http://www.law.umn.edu/library/tools/pathfinders/eucrimguide.html> (29.11.2007).
- [66] <http://www.euractiv.com/en/Agenda?tcmuri=tcm:29-167762-16> (08.12.2007).
- [67] <http://www.statewatch.org/news/2007/aug/eu-reform-treaty-texts-analyses.htm> (08.12.2007).
- [68] http://europa.eu/institutional_reform/index_en.htm (10.08.2007).
- [69] <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00003re01en.pdf> (14.12.2007).
- [70] http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_251_en.pdf (14.12.2007).
- [71] <http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1016&context=nyu/plltwp> (21.12.2007).
- [72] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (14.12.2007).
- [73] http://en.wikipedia.org/wiki/Margaret_Thatcher (29.11.2007).
- [74] <http://curia.europa.eu/> (12.12.2007).
- [75] http://curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index_cje.htm (12.12.2007).
- [76] http://en.wikipedia.org/wiki/European_Court_of_Justice (30.11.2007).

- [77] <http://www.tsrbsb.org.tr/tsrbsb/AB+ve+uyum/AvrupaBirliqi/ABHukukuKaynaklari/> (14.12.2007).
- [78] http://curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index_cje.htm (12.12.2007).
- [79] <http://www.crwflags.com/fotw/flags/fr-reg.html> (14.12.2007).
- [80] <http://www.anayasa.gov.tr/general/> (19.07.2007).
- [81] <http://www.oib.gov.tr/> (14.01.2008).
- [82] http://europa.eu/scadplus/glossary/enlargement_en.htm (14.01.2008).
- [83] http://www.abgm.adalet.gov.tr/dokumanlar/ank_anlasmasi.pdf (20.01.2008).
- [84] http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm (20.01.2008).
- [85] <http://www.die.gov.tr/PROJECTS/GUMRUK/ek.html> (18.01.2008).
- [86] C:\Documents and Settings\user\Desktop\abrefah.doc (18.01.2008).
- [87] http://europa.eu/eas/index_en.htm (21.01.2008).
- [88] <http://www.cor.europa.eu/en/presentation/Role.htm> (28.01.2008).
- [89] <http://www.a-e-r.org/> (24.02.2008).
- [90] <http://www.a-e-r.org/main-issues/agriculture-rural-development.html> (28.01.2008).
- [91] http://www.ccre.org/presentation_en.htm (28.01.2008).
- [92] <http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumler/kamuyonetimi/mkepdf/5.pdf> (24.02.2008).

- [93] <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/122.htm> (18.01.2008).
- [94] <http://www.coe.int/> (28.01.2008).
- [95] <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm> (22.02.2008).
- [96] <http://www.idare.gen.tr/agar-kamukurumlari.htm> (22.02.2008).
- [97] <http://www.evbim.gov.tr/bilgiedinme/dokuman/genelge.pdf> (24.02.2008).
- [98] <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekcekomisyonu/mevzuat.htm>
(27.11.2007).
- [99] <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1> (27.11.2007).
- [100] <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> (22.02.2008).
- [101] <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm> (27.11.2007).
- [102] <http://www.belgenet.com/belge/tahkim.html> (24.02.2008).
- [103] <http://www.belgenet.com/yasa/k5170.html> (02.03.2008).
- [104] <http://www.turkhukusitesi.com/showthread.php?t=19961> (02.03.2008).