

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ve ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI**

**KURUMSAL ve MADDİ BOYUTUYLA AVRUPA BİRLİĞİNDE
İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ ve İYİ İDARE HAKKI**

**Doktora Tezi
İsmail YEŞİL**

Ankara, 2023

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ve ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI**

**KURUMSAL ve MADDİ BOYUTUYLA AVRUPA BİRLİĞİNDE
İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ ve İYİ İDARE HAKKI**

**Doktora Tezi
İsmail YEŞİL**

Tez Danışmanı, Prof. Dr. İlke GÖÇMEN

Ankara, 2023

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ve ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI)
HUKUK BİLİM DALI**

**KURUMSAL ve MADDİ BOYUTUYLA AVRUPA BİRLİĞİNDE
İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ ve İYİ İDARE HAKKI**

DOKTORA TEZİ

Tez Danışmanı

Prof. Dr. İlke GÖÇMEN

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

- 1- Prof. Dr. Sanem BAYKAL**
- 2- Prof. Dr. İlke GÖÇMEN (*Tez Danışmanı*)**
- 3- Doç. Dr. Mustafa Ayhan TEKİNSOY**
- 4- Doç. Dr. Hatice YAZGAN**
- 5- Dr. Ö. Üyesi Barış TEKSOY**

Tez Savunması Tarihi: 18 Ocak 2023

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. İlke GÖÇMEN danışmanlığında hazırladığım “*Kurumsal ve Maddi Boyutuyla Avrupa Birliğinde İyi Yönetişim İlkeleri ve İyi İdare Hakkı (Ankara.2023)*” adlı doktora tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih: 18/01/2023
Adı-Soyadı ve İmza

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR.....	v
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM: YÖNETİŞİM VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDEKİ GELİŞİMİ	6
I. YÖNETİŞİMİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ.....	6
1. YÖNETİM KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ	7
2. YÖNETİŞİM.....	21
II. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İYİ YÖNETİŞİMİN GELİŞİMİ VE EN ÖNEMLİ NEDENİ	33
1. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İYİ YÖNETİŞİMİN GELİŞİMİ	33
A. Genel Yaklaşım.....	34
B. Avrupa Birliği İyi Yönetişiminde İlk Dönem Gelişmeleri (1951-1993)	38
C. Avrupa Birliği İyi Yönetişiminde Ara Dönem Gelişmeleri (1993-2009)	55
D. Avrupa Birliği İyi Yönetişiminde Üçüncü Dönem: Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın Bağlayıcılığında Bugüne	72
2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEMOKRATİK MEŞRUIYET SORUNU VE İYİ YÖNETİŞİM	82
İKİNCİ BÖLÜM: KURUMSAL BOYUTU İLE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İYİ YÖNETİŞİM	100
I. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İYİ YÖNETİŞİMİN NORMATİF ÇERÇEVESİ	100
1. BİRİNCİL HUKUK KAYNAKLARI.....	101
A. Yazılı kaynaklar.....	102
a. Antlaşmalar.....	102
b. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı	112
B. Yazılı olmayan kaynaklar.....	113
a. Avrupa Birliği Hukukunun Genel İlkeleri	114
b. Uluslararası Hukukun Genel İlkeleri ve Uluslararası Teamül.....	118
2. İKİNCİL HUKUK KAYNAKLARI.....	120

A. Bağlayıcı Hukuk	121
B. Esnek Hukuk	123
a. İyi Yönetişim İlkeleri ve Beyaz Kitap.....	130
b. Açık Koordinasyon Yöntemi	136
3. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN ULUSLARARASI ANLAŞMALARI	141
II. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE İYİ YÖNETİŞİME SAĞLANAN HUKUKSAL KORUMA VE ARAÇLARI	145
1. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE İYİ YÖNETİŞİME SAĞLANAN HUKUKSAL KORUMA VE SINIRLARI	146
A. Düzenleme Türüne Göre Hukuksal Koruma ve Sınırları	147
B. Birlik Yetki Alanlarına Göre Hukuksal Koruma ve Sınırları	152
2. İYİ YÖNETİŞİME İLİŞKİN YARGISAL KORUMA ARAÇLARI	160
3. İYİ YÖNETİŞİME İLİŞKİN YARGI DIŞI KORUMA ARAÇLARI	169
A. Siyasi Nitelikteki Koruma Araçları	169
B. Kurumsal Nitelikteki Koruma Araçları	174
a. Avrupa Parlamentosu	174
aa. Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komitesi	177
ab. Avrupa Birliği Kötü İdare Soruşturma Komitesi	178
b. Avrupa Ombudsmanı.....	181
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: MADDİ BOYUTU İLE AVRUPA BİRLİĞİ’NDE İYİ İDARE HAKKI	190
I. AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR ŞARTINDA İYİ İDARE HAKKI	190
1. AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR ŞARTININ HUKUKİ NİTELİĞİ VE DEĞERİ	191
2. AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR ŞARTI’NIN DİĞER AVRUPA BİRLİĞİ NÖRMLARI İLE İLİŞKİSİ	206
3. AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR ŞARTI ÇERÇEVESİNDE İYİ İDARE HAKKI	219
A. Genel Çerçeve	219
B. Tarafsız, Adil ve Zamanında Muamele Hakkı	230
a. Dinlenilme Hakkı.....	237
b. Dosyaya ve Kişinin Kendisiyle İlgili Bilgi ve Belgeye Erişim Hakkı	244
c. Gereğe Belirtme Zorunluluğu.....	249
C. Tazmin Hakkı	251
D. Anlaşma Dillerinden Birinde Yazışma Hakkı	255

II. AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR ŞARTI DIŞINDA İYİ İDARE HAKKI.....	257
1. AVRUPA İNSAN HAKLARI SÖZLEŞMESİ VE İYİ İDARE HAKKI	257
2. AVRUPA BİRLİĞİ İYİ İDARİ DAVRANIŞ KURALLARI	283
3. ÖZEL OLARAK DÜZENLENEN KİŞİSEL VERİLERİN KORUNMASI ALANINDA İYİ İDARE HAKKI	297
SONUÇ	322
ÖZET	331
ABSTRACT.....	334
KAYNAKÇA.....	337



KISALTMALAR

AAÇD	: Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi
AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	: Avrupa Birliği
ABA	: Avrupa Birliği Antlaşması
ABAD	: Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABİDA	: Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Antlaşma
ABTHŞ	: Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu ve AAET
ATA	: Avrupa Toplulukları Antlaşması
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
a.g.e	: adı geçen eser
a.g.m	: adı geçen makale
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AP	: Avrupa Parlamentosu
ATAD	: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
Bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
C.	: Cilt
COSAC	: Avrupa İşleri Komiteleri Konferansı
Çev.	: Çeviren
DB	: Dünya Bankası / World Bank

DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
ECR	: European Courts Reports / Avrupa Mahkemesi Tutanakları
Ed(s).	: Editor(s) / Editör(ler)
EJPR	: European Journal of Political Research
EOÜSBD	: Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi
EPPO	: Avrupa Kamu Savcılığı Ofisi / European Public Prosecuter's Office
ESBD	: Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi
EUROTAM	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
GATT	: The General Agreement on Tariffs and Trade / Tarifeler ve Ticarete İlişkin Genel Anlaşma
GDPR	: Genel Veri Koruma Tüzüğü (General Data Protection Regulation)
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
IJPE	: International Journal of Production Economics / Uluslararası Üretim Ekonomisi Dergisi
IMF	: International Monetary Fund / Uluslararası Para Fonu
ISIA	: Irish Studies in International Affairs
ISSJ	: International Social Science Journal / Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi
İHY	: İnsan Hakları Yıllığı
İKV	: İktisadi Kalkınma Vakfı

JURİDİCA	: Tartu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
m.	: madde
ODGP	: Ortak Dış Güvenlik Politikası
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı)
OJ	: Official Journal of the European Communities / AB Resmi Gazetesi
OLAF	: Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi
para(s)	: paragraf(lar) / paragraph(s)
ReNEUAL	: AB İdare Hukuku Araştırma Ağı / The Research Network on EU Administrative Law
RG	: Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete
S.	: Sayı
s.	: sayfa
SDÜSBED	: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi
Son Er. T.	: Son Erişim Tarihi
SSRN	: Social Science Research Network / Sosyal Bilimler Araştırma Ağı
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
vd.	: ve devamı
yay.	: yayınları
YSBD	: Yalova Sosyal Bilimler Dergisi

GİRİŞ

Hayatın gittikçe karmaşıklaşan yapısı içinde ekonomik ve sosyal sorunlar başta olmak üzere birçok alanda hızla artan problemlerin çözümündeki yetersizlikler “geleneksel yönetim” kavramının sorgulanmasını ve yönetimde yeni bir arayışı beraberinde getirmiştir. Bir taraftan bilim ve teknolojiye hızla ortaya çıkan yenilikler diğer taraftan ise insanlığın karşı karşıya kaldığı olağandışı durumlar yönetim paradigmaları üzerinde sürekli değişen ve gelişen bir etki oluşturmaktadır. Yönetim paradigmaları üzerindeki bu etki son olarak tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 salgınıyla birlikte daha açık bir şekilde görülmüştür.

İyi yönetim, bu karşılaşılan sorunlara ve benzerlerine çözüm üretme iddia ve çabası içinde gelişmiştir. Geleneksel yönetim ve bu anlayışın ürettiği araçlar gerek ortaya çıkan yönetim problemlerinin üstesinden gelmekte gerek günümüz insanının taleplerini cevaplamakta yetersiz kalmaktadır. AB’de yönetim ise, Birliğin geleneksel yönetim paradigması ile çözüm üretmediği meselelerine yönelik bir çözüm arayışı çabasının sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

AB iyi yönetimi, sürekli değişen ve gelişen çok kademeli ve karmaşık kabul edilebilecek bir yoğunluğa sahiptir. Politik bir sistem olarak AB’yi anlamak AB’nin bütünleşme sürecinin öncelikle ortaya konulmasını nasıl zorunlu kılmakta ise AB yönetiminin anlaşılması da onun uluslararası ve hükümetlerarası yönleri içinde belirginlik kazanmaktadır. Birliğin karar mekanizmalarında demokratikleşmesi ve AB vatandaşları nezdindeki meşruiyet krizini aşması bir iyi yönetim pratiği olarak görülmüştür.

AB'nin kuruluşundan günümüze geçirdiği bütünleşme süreci içinde siyasi bütünleşme, demokratik meşruiyetin tereddütsüz sağlanmasını da gerektirir. AB düzeyinde çok daha etkin ve hızlı karar alma süreçleri inşa olsa da bu tek başına meşruiyet tartışmalarını sonlandırmaya yetmemektedir. Birlik ve kurumlarının üye devletlerin ulusal otoritelerinden daha fazla güç devşirip devşirmediği tartışma konusu olmaya devam ederken kullandıkları iradenin kaynağı ve meşruiyeti de sürekli sorgulanan bir husus olarak kalmaktadır.

Meşruiyetin güçlenmesi, AB yönetişimine olan inanç ve güveninin sağlanması ve Birliğin vatandaşları ile yakınlaşmasıyla doğrudan bağlantılıdır. Bu ise AB vatandaşları tarafından Birlik düzeyinde işleyişin düzeltildiği ve iyileştirildiği bir yönetimin görülmesi ve kabulünü gerektirmektedir. İşte tam bu nokta itibarıyla iyi yönetim ilkeleri hukukun üstünlüğü ve demokratikleşme süreçleri ile doğrudan ilintili olan çok daha geniş ve kapsamlı bir fonksiyona karşılık gelecek şekilde karşımıza çıkmaktadır. Nitekim AB yönetişimi hukukun üstünlüğü ile temel hak ve özgürlüklerin korunumu bağlamında AB vatandaşları ile doğrudan bir bağ tesis etme ve bunun üzerinden meşruiyet oluşturmayı hedefleyen bir gelişim serüvenine sahiptir.

AB iyi yönetişimi, AB'nin kendi kurumsal yapısı içinde daha verimli ve etkin bir yönetim nasıl inşa edilebilir sorusuna verilen cevapların hayata geçirilme çabası ile daha etkin bir yönetim arayışının adı haline gelmiştir. Bununla birlikte AB iyi yönetişiminin başlangıcında Birliğin kurumsal yapısında etkinliğin artırılması ve katılımcılığın sağlanması öne çıkmıştır. Sonrasında AB iyi yönetim ilkelerinin belirlenmesi ile beraber Birliğin ulusüstü yapısı içinde ortaya çıkan aksaklık ve demokrasi açığının giderilmesine derman olacak bir ilaca dönüşmüştür. Birliğin

demokratik meşruiyetine yöneltilen eleştirileri giderme motivasyonu içinde iyi yönetim zamanla hem kurumsal hem de maddi bir boyut kazanmıştır.

AB iyi yönetişiminin normatif çerçevesi ilk olarak esnek hukuk bağlamında oluşmaya başlamıştır. Avrupa Komisyonu'nca 2001 yılında kabul edilen iyi yönetim ilkelerini ortaya koyan Beyaz Kitap ve Avrupa Ombudsmanı'nca hazırlanan Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları AB iyi yönetişiminin en önemli esnek hukuk araçları arasında kendine yer bulmuştur. Birliğin karar alma süreçlerinde uzlaşının sağlanması noktasında karşı karşıya kaldığı zorlukları aşma bağlamında AB yönetişimine özgü olarak açık koordinasyon yöntemi de önemli bir esnek hukuk aracı haline gelmiştir.

Lizbon Antlaşması ile ABTHŞ'nin kurucu antlaşmalarla aynı hukuki değere sahip hale gelmesi ile beraber iyi yönetişimin AB birincil hukuk kaynakları içinde karşılığı oluşmuştur. ABTHŞ'nin 41'inci maddesindeki "iyi idare hakkı" AB iyi yönetişimini temel bir hak olarak somutlaştırmış ve AB iyi yönetişimini dünyadaki diğer iyi yönetim gelişmelerinin çok daha ilerisinde bir noktaya taşımıştır.

AB iyi yönetişimi, yargısal ve yargısal olmayan yollarla koruma altına alınmıştır. Yargısal koruma üye devlet mahkemeleri ve ABAD nezdinde açılan davalarla mümkün kılınırken Avrupa Ombudsmanı ve AP nezdindeki başvuru yolları ile de yargı dışı koruma araçları oluşturulmuştur. Özellikle yargı sisteminin yetersiz kaldığı adalete erişimin önünde bazı kısıtların olduğu hukuka aykırılık ve ihlallerin yargıya götürülemediği veya götürülse dahi etkili sonuç alınmadığı durumlarda Avrupa Ombudsmanı'nca kötü idarenin tespiti önemli bir çözüm alternatifi oluşturmuştur.

AB’de iyi yönetişimin maddi boyutunun merkezini ABTHŞ’de “iyi idare hakkı” oluşturmaktadır. İyi idare hakkı; tarafsız, adil ve zamanında muamaleyi garanti altına almaktadır. Tarafsız, adil ve zamanında muamale hakkı; gerekçe belirtme zorunluluğu, dinlenilme hakkı ile bilgi ve belgeye erişim hakkını içermektedir. Herkesin bilgi ve belgeye erişim hakkı ile birlikte meşru gizlilik çıkarları ile mesleki ve ticari gizliliğe saygı gösterilmesini isteme hakkı da bulunmaktadır. Bu aynı zamanda ABTHŞ’de düzenlenmiş olan bilgi ve belgeye erişim hakkı ile kişisel verilerin korunması hakkının karşı karşıya gelmesi halinde hangisine üstünlük tanınacağı ve bu üstünlüğün iyi idare hakkına uygun olarak tespiti gibi arka planda başka önemli hususları da barındırmaktadır.

Bu çalışma, yönetimden yönetişime geçişin içerdiği anlam yükünün çok disiplinli niteliğini unutmadan hukuk disiplini penceresinden AB özelinde “iyi yönetişim”i ve bunun AB hukuku pratiğindeki “iyi idare hakkı”nı hem kurumsal hem de maddi hukuk boyutları ile ortaya koyma çabasıdır. Buradan hareketle yönetimden yönetişime evrilen terminolojinin hukuki süreçlerin işleyişine nasıl etkilediği “iyi idare hakkı”nın içeriğinin ne şekilde doldurulduğu Birlik normatif alanında ve Birlik hukukunun uygulamasında nasıl karşılık bulduğunun ortaya konulması bu çalışmanın amaçları içinde yer almaktadır. Bu amaçla tez üç bölüme ayrılmıştır. İlk bölüm genel olarak yönetişime ve AB’deki gelişimine, ikinci bölüm AB iyi yönetişiminin kurumsal boyutuna, üçüncü bölüm ise maddi boyutuna ayrılmıştır.

Tezin ilk bölümünde genel olarak yönetimin tarihsel seyir içindeki gelişimi ve yönetişimin kavramsal çerçevesi ortaya konulacaktır. Sonrasında, AB iyi yönetişiminin Birliğin kuruluşundan bugüne geçirdiği aşamalar ele alınacaktır. Bu bölümde son olarak

AB’de iyi yönetişimin gelişimindeki en önemli neden olan demokratik meşruiyet sorunu iyi yönetim bağlamında değerlendirilecektir.

Tezin ikinci bölümü kurumsal boyutu ile AB iyi yönetişimini konu almıştır. Buna göre önce AB’de iyi yönetişimin normatif çerçevesi AB hukukunun kaynakları gözetilerek sistematik bir şekilde ortaya konulacaktır. Sonrasında ise AB iyi yönetişimine sağlanan hukuksal koruma ve bunun sınırları yargısal koruma araçları ve yargı dışı koruma araçları kurumsal ve siyasal yönleri gözetilmek suretiyle ele alınacaktır.

Tezin son bölümünde ise maddi boyutu ile iyi idare hakkı ortaya konulmuştur. Bu çerçevede ABTHŞ’nin 41’inci maddesindeki iyi idare hakkı merkeze alınarak inceleme yapılacak olup bunun dışında AIHS ile Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları kapsamında iyi idare hakkına da değinilecektir. Son olarak, özel olarak düzenlenmiş olan kişisel verilerin korunumu alanında iyi idare hakkının da bir parçası olan bilgi ve belgeye erişimin bu hak çerçevesinde sınırlanmasının iyi idare hakkı yönüyle değerlendirmesi yapılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM: YÖNETİŞİM VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDEKİ GELİŞİMİ

Tezin bu ilk bölümünde, tezin tamamında sıklıkla kullanılan “yönetişim” ve “AB’de iyi yönetişim” kavramlarına açıklığa kavuşturacak kavramsal çerçeve oluşturulmaktadır. Bu kapsamda öncelikle yönetim ve tarihsel gelişim ile yönetimden iyi yönetişime geçişe ilişkin süreç ve iyi yönetişimin kavramsal çerçevesi geleneksel yönetim anlayışından farkları da içerecek şekilde ortaya konulacaktır. Devamında ise AB’de iyi yönetişimin gelişimi tarihsel seyir içinde Birliğin¹ kuruluşundan bugüne önemli noktalar ana dönemler esas alınarak kronolojik bir akış içinde sunulacaktır. Bu bölüm içinde son olarak AB’nin iyi yönetişim motivasyonunun en önemli nedenini oluşturan demokrasi açığı sorunu iyi yönetişim ve demokratik meşruiyet ilişkisi bağlamında değerlendirilecektir.

I. YÖNETİŞİMİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Yönetişimin kavramsal çerçevesi ortaya konulurken öncelikle yönetim kavramının tarihsel süreç içindeki gelişimine değinilecektir. Yönetim kavramının

¹ AB bütünleşmesi tarihi seyir içinde bugün geldiği noktada kendini “Birlik” olarak adlandırmaktadır. Bu çalışmada, genellikle AB ve Birlik ifadesi kullanılmıştır. Bununla birlikte, özellikle atıf yapılan mevzuat veya ABAD kararları gibi yayımlandığı zamandaki bütünleşme dönemini karakterize eden metinler yönüyle eğer “Topluluk” ifadesi kullanılmış ise bu kullanıma sadık kalınarak “Topluluk” ifadesi de yer yer kullanılmıştır. Benzer durum ABAD ve ATAD kullanımını için de geçerlidir.

gelişim seyri içinde gelenekselden yeni yönetim anlayışına dönüşümü ile ortaya çıkan “yönetişim” kavramı üzerinde durulacaktır. Yönetişim kavramının nasıl ortaya çıktığı ve yönetimden ayrılan yönleri bu başlığın temel konuları arasında yer almaktadır.

1. Yönetim Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Yönetim, konusu itibariyle sosyal bir olgu olarak insanlıkla birlikte var olmuştur. İlk olarak bir beceri ve sanat olarak görülmüş, kavramsal çerçevede bilim olarak ortaya çıkışı çok daha sonra gerçekleşmiştir. Yönetimin birey, aile ve devlet olarak ayrışık durumdan bütünleşmeye doğru dönüşümü ekonomik faaliyetlerdeki dönüşüm çerçevesinde gerçekleşmiştir. Modern devletin ortaya çıkışı ile yönetim, kamu ve özel alan şeklinde yapılanarak kamu yönetimi ve işletme yönetimi diye ayrılan iki temel hat üzerinde şekillenmeye başlamıştır.²

Tarihten günümüze yönetimden söz etmek üç temel unsurun bir arada bulunmasını gerektirmiştir. Bunlar; birden fazla birey, meşru bir güç ve ortak amaçtır.³ Yönetim, ortak amacı gerçekleştirmek için meşru gücün ihtiyaçlarını karşılamak suretiyle amaca erişme sürecidir.⁴

² ATAAY, Faruk, **Kamu Reformu İncelemeleri**, Ankara, Ankara Tabip Odası Yayını, 2005, s. 33-35.

³ TEKELİ, İlhan, **Modernite Aşılırken Siyaset**, Ankara, İmge Yayınları, 1999, s. 240.

⁴ ALTAY, Oğuzhan N., “Yönetimden Yönetişime Kamu Sektöründe Dönüşüm”, **Prof. Dr. Sadık KIRBAŞ’a Armağan Kitap** (Eds. Mustafa KOÇAK, Suat TEKER), 2011, s. 16.

Tarihsel süreç içinde yönetim üç farklı düzlemde ele alınmaktadır⁵: ilki toplumun ve siyasal alanın yönetimi, ikincisi ailenin yönetimi, üçüncüsü ise bireyin kendisinin yönetimidir. Bu üç farklı düzlemdeki yönetim birbirinden farklı ve ayrı olarak tanımlanmıştır. Devletin yönetimi siyasetle, ailenin yönetimi ekonomiyle, bireyin yönetimi ise ahlakla tanımlanıp şekillenmiştir.

Aile yönetiminin genelleşmesi süreci içinde “şeylerin” en uygun bir biçimde amaca uygun hale getirilmesi süreci olarak “eşyanın yönetimi” ortaya çıkmış ve başarılı bir yönetim “eşyanın doğru düzenleniş faaliyeti” olarak anılmıştır.⁶ Nitekim Antik Yunan'da “*oikos*” ev ya da ocak anlamına gelmekte ve “*ekkonomi*” sözcüğü üretim ve alım-satım işlemleri ile ilgili özel bir terim olarak kullanılmaktadır.⁷ Ksenofon'un⁸ Ekonomi (Oeconomicus) adlı eserinde belirtildiği üzere ekonomi terimi tarım ve evin geçimi ile ilgili bir terim olarak hane halkına karşılık gelmektedir.⁹

⁵ GÜNLÜ, Ramazan, “Siyaset ve Yönetişim: Tarihsel Bir Bakış”, **Mülkiye**, 2009, C. XXXIII, S. 264, s. 250.

⁶ FOUCAULT, Michel, **Entellektüelin Siyasi İşlevi**, (Çev. Işık Ergüden - Osman Akınhay - Ferda Keskin), 4. Baskı, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 2016, s.272-273.

⁷ THOMAS, R. Martin, **An Overview of Classical Greek History from Mycenae to Alexander**, <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/searchresults?q=oikos>, (Son Er. T.: 12/12/2022)

⁸ Sokrates'in öğrencisi olan Yunan filozof, yazar, tarihçi ve asker.

⁹ Bkz. KSİNEPHON, **İktisat Üzerine –OİKONOMİKOS -**, (Çev. Ari ÇOKANA), İş Bankası Kültür Yayınları, 2020.

Eski Yunandan bugüne zaman içerisinde siyasi birimin yani devletin yönetim alanının genişlemesi ile ahlak, ekonomi ve devlet yönetimi olarak birbirinden ayrılan başlangıçtaki yönetim anlayışı terk edilmiştir.¹⁰ Bir başka ifade ile Devlet yönetimi üç yönetim düzeyini de içine alacak şekilde genişleyerek kapsayıcı hale gelmiştir. Bu genişleme “ekonomi-politik” ile “nüfus yönetiminin” siyasal yönetimin bir parçası haline gelmesi ile sağlanmıştır. Devletin ve kamu yönetiminin günlük hayatın içine oldukça geniş bir şekilde dahil olması hem nüfus artışı hem de toplumsal hayatın zaman içerisinde nitelik değiştirmesi ile doğrudan ilgilidir. Böylece eşyanın yönetimi ile insanın yönetimi devlet yönetimi içinde birleşmiştir.¹¹

Yönetimin güvenlik ve yargılama gibi fonksiyonlar yönüyle devlet odaklı ortaya çıkış ve gelişimi devlet dışı ya da kamusal olmayan özel sektöre ait alanlardaki yönetim kavramının gelişimine göre oldukça eskiye dayanmaktadır. Öyle ki iyi yönetim kavramı daha ilk ideal devlet fikirlerinin geliştirildiği dönemlerde ortaya çıkmaya başlamıştır. Yönetişim yeni bir kavram olarak algılanmakta ise de esasen “ideal devlet nedir?” sorusu kadar geçmişe dayanan Eski Yunan’da köklerine rastlanabilen bir kavramdır. Etimolojik olarak “yönetişim” kelimesinin kökenine bakıldığında Latince “*guberno*” kelimesinden Yunanca’da ise “*kybenen*” ya da “*kybernetes*” kelimelerinden türemiş olup yön göstermek ve dümen anlamlarına gelmektedir.¹² Platon ve

¹⁰ FOUCAULT, Michel, a.g.e., s. 268.

¹¹ GÜNLÜ, Ramazan, a.g.m., s. 251.

¹² ÜNLÜKAPLAN, İlder, CANIKALP, Ebru, “Hiyerarşik Düzendeki Heterarşik Düzene: Yönetişim Kavramı ve Yönetişim Teorileri”, **TİSK Akademi**, 2015/II, C.10, S.20, s. 252.

Aristoteles'in iyi yönetimi kötü yönetimden ayıran özellikleri ortaya koymaya yönelik çalışmaları iyi yönetim arayışlarının ne kadar eski olduğunu göstergeleridir.¹³

Daha sonra *Magna Charta*¹⁴ ve devamında aydınlanma dönemiyle *Locke* ve *Montesquieu*'nun yazılarında insan hakları fikriyle iyi yönetim kavramı gelişmiştir.¹⁵ Yönetişim kavramı, 18. yüzyıl Fransız filozoflarının (*Diderot, Rousseau, Voltaire* vb.) aydın bir hükümeti sivil topluma saygı ile birleştirme gayesinin önemli bir unsuru olarak kullandığı Fransızca “*gouvernance*” kelimesine dayandırılmakta ve İngilizce konuşan kültürün etkisi ile bugün dünya çapında kelime “*governance*” olarak bilinmektedir.¹⁶

¹³ Bkz. PLATON, **Devlet (Politea)**, (Çev.Sabahattin Eyüpoğlu – M. Ali Cimcoz), İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2020; ARİSTOTELES, **Atinalıların Devleti**, (Çev., Furkan Akderin), 1. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul 2005.

¹⁴ **Magna Charta seu Magna Charta Libertatum**, (Çev. Çiğdem Dürüşken), 2. Baskı, Alfa Yayınları, 2021. Magna Charta; İngiltere Kralı Yurtsuz John ile Papa III. Innocent ve İngiltere'nin toplumsal ve siyasi yaşamında sözü geçen büyük toprak sahipleri, yani baronlar arasında siyasi, hukuki ve ekonomik alanlarda varılan mutabakatın ortaçağ Latincesiyle kayda geçirilmiş ve 15 Haziran 1215 tarihinde, Thames nehri boyunca uzanan Runnymede vadisinde kraliyet mührüyle damgalanarak onaylanmış belgesidir.

¹⁵ LOCKE, John, **Sivil Hükûmet Üzerine İkinci İnceleme** (*Two Treatises of Government*), (Çev. Fahri Bakırcı), 2004; MONTESQUIË, **Kanunların Ruhü Üzerine**, (Çev. Berna Günen), 6. Baskı, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2021.

¹⁶ GAUDİN, Jean-Pierre, “Modern Governance, Yesterday and Today: Some Clarifications to be Gained From French Government Policies”, **ISSJ**, S. 155, 1998, s.47

Yönetim (*governance*) yaklaşık iki asır önce; bir topluluk üzerindeki gücün en önemli biçimi olarak ifade edilmiştir. “*Good governance*” kavramı *Rudolf Weitholter* tarafından uluslararası yönetimde çok sıklıkla kullanılan özel hukukun klasik düzenlemelerinde başvurulan resmi hükümlerin uygulamasındaki tartışmalar çerçevesinde tasarlanmıştır.¹⁷ Bugün ise yönetim politik ve idari bir süreçle ilgili bir kavram olarak kullanılmakta olup siyasi irade ve egemenlik alanına giren her husus doğrudan veya dolaylı olarak devlet yönetiminin konusu haline gelmiştir.

Yönetim kavramı, şüphesiz gelenekselden moderne geçiş ile ciddi bir değişim ve dönüşüm geçirmiştir. Günümüz toplumunun ulaştığı yeni boyutlarla birlikte birçok özne arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanıp anlamlandırıldığı bir yönetim anlayışı da bunun beraberinde gelmiştir.¹⁸

Değişimi esaslı hale getiren, yaşamı doğrudan etkileyen paradigmalarda köklü yapısal dönüşümlerin yaşanmış olmasıdır. Kaçınılmaz olarak bu değişim ve dönüşüm sürecinden “yönetim” de nasibini almış ve “yönetişim”e dönüşmüştür. Peki bu görünür

¹⁷ LIVIOARA, Goga Gina, “Good Governance in the EU”, Acta U. Danubius, **JURIDICA**, 2009, s. 173.

¹⁸ 1970’li yıllarda yaşanan küresel ekonomik krizlerin ardından ABD’de *Ronald Reagan* ve İngiltere’de *Margaret Thatcher* başta olmak üzere anglo-sakson ülkelerinde başlayan yeni küresel ekonominin ideolojisi olan neoliberalizm uygulamaları dünya çapında bir dönüşümün de kapısını açmıştır. Bu gerek toplumsal yaşamda gerek devletin işleyişinde bazı değişiklikleri de beraberinde getirmiştir.

sonucu üreten ana değişim aksları nelerdir sorusu sorulduğunda ise tüm yaşamı etkileyen aşağıdaki başlıkları görmek mümkündür¹⁹:

- Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş,
- Seri üretim tarzından esnek üretim modeline geçiş,
- Ulus devletler dünyasından küreselleşen dünyaya geçiş,
- Artık modernizmden post-modern düşünceye geçiş.

Bugün en geniş ifadesiyle yönetim, sosyal hayat içinde belirli amaçları gerçekleştirmek üzere belli bir şekilde sahip olsun ya da olmasın gruplarca yürütülen genel faaliyetlerdir. Bu faaliyetler, amaçlanan hedeflere uygun olarak planlama, örgütleme, yönlendirme ve denetleme süreçlerini içine alan kaynakların belli bir koordinasyon içinde kullanımını kapsamaktadır.²⁰

Yönetişim kavramının popüler hale gelmesi esasen disiplinlerin sınırlarının da kaybolduğu bir zamana denk gelmektedir.²¹ Bu açıdan iyi yönetim çok yönlü olarak analiz edilmiş ve edilmekte olan bir kavramdır.²² Yönetişim, belki de bizatihi içinde barındırdığı etkileşimin bir sonucu olarak bir çok disiplinin inceleme konusu olmuştur.

Yönetişim, gün ışığı altında yönetim adına yapılan her ne var ise bunların hepsinin bir şekilde etkilenebileceğinin göz önünde tutulmasını gerektirmektedir. Bu ise farklı disiplinlerin bir arada veya birlikte çalışmasını adeta zorunluluk haline getirir. Bu

¹⁹ ALTAY, Oğuzhan N., a.g.e., s. 20.

²⁰ PALABIYIK, Hamit, “Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Açıklamalar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 37, S. 1, Mart-2004, s. 65.

²¹ GÜNLÜ, Ramazan, a.g.m., s. 268.

²² LIVIOARA, Goga Gina, a.g.m., s. 174.

etkileşimle birlikte ortaya çıkan çok boyutluluk yönetişim kavramını pek çok disiplin tarafından başvuru ve kullanılan popüler bir kavram haline de getirmiştir. Siyaset bilimi ve kamu yönetiminden, işletme ve ekonomiye, sosyoloji ve psikolojiden uluslararası ilişkiler ve hukuk disiplinine, fen bilimlerinden çeşitli mühendislik alanlarına kadar geniş bir literatürde yönetişim kavramı ele alınmıştır. Bu bize yönetişimin gerektirdiği etkileşimle birlikte ortaya çıkan karşılıklılık sonucundaki çok boyutlu yapının aynı zamanda çok disiplinli bir nitelik ve karakterinin de olduğunu göstermektedir.

19. yüzyılın sonlarıyla birlikte özel sektörü merkeze alan yönetim yaklaşımları gelişmeye ve devlet yönetimine referans olmaya başlamıştır. Bugün kullandığımız şekliyle iyi yönetişim ve iyi idare kavramları ilk olarak sürdürülebilir kalkınma politikasında 1970'lerde kullanılmaya başlamıştır. Uygulamada ise kamu kurumlarının kararlarını; hukukun üstünlüğüne saygı duyarak, kamu kaynaklarının yönetiminde suiistimal ve yolsuzlukları önleyerek, insan haklarına saygılı bir şekilde vermesi fikri üzerine dayandırılmıştır. Bu yaklaşım daha çok IMF ve DB gibi uluslararası kuruluşların yaptıkları yardım ve verdikleri kredilerin iyi yönetilmesi gerekliliği ile birleşmiştir. Nitekim yönetimi bir verimlilik meselesi olarak ele alan bu kuruluşlar verimliliğin ancak rekabetin bir sonucu olarak ortaya çıkacağına siyasetin ise rekabeti engelleyen bir rol ve işlev gördüğünü kabul ederek hükümetlerin iktisadi süreçlere ve mali disipline duyarlı siyasete ise duyarsızlaşacağı bir değişim süreci önermektedirler.²³

²³ Bkz. DB, **Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**, Washington, 1989, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf> (Son Er. T.: 03/10/2022) ; DPT, **Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 9. Kalkınma Planı (2007-2013), Ankara, 2007, s. 4-5.

Bu önerilerini de kamu hizmetlerinin sunumunda karşılaşılan ve kaynak dağılımındaki etkinliği bozan nepotizm, rüşvet, irtikap, oy avcılığı gibi olumsuzluklara bir çözüm olarak sunmaktadırlar.

Yönetişim, ilk kez DB tarafından önerilmiştir. DB'nin 1989 yılında yayımlamış olduğu "Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" adlı raporunda²⁴ yönetim ve iyi yönetim kavramlarına yer verilmiştir. Raporda kalkınma ile yönetim arasında ilişki kurulmuş ve kalkınma için yönetişimin zorunlu olduğu "governance for development" başlığı ile gösterilerek Afrika'nın kalkınma probleminin altında yatan gerçeğin yönetim krizi olduğu vurgulanmış ve yönetim, bir ulusun işlerinin yönetilmesi için siyasi gücün kullanımı olarak tanımlanmıştır. 1989'da DB, "kötü yönetimi" kalkınmanın önündeki ana engel olarak belirlemiş ve "kötü yönetimi", mali harcamalar açısından yolsuzlukla birlikte hesap verebilirlik, şeffaflık ve verimli yönetimin yokluğu olarak tanımlamıştır.²⁵

DB'nin 1995 yılında "Bütünleştirici Bir Dünyada İşçiler" temalı kalkınma raporunda yönetim kalitesindeki iyileşmelerin işgücü verimliliğinin artmasına katkı sağladığı belirtilmiştir.²⁶ Yönetişim ve kalkınma arasında doğrudan bir ilişki kuran DB

²⁴ DB, 1989.

²⁵ BEATE, Rudolf, "Is 'Good Governance' a Norm of International Law?", **Common Values in International Law: Essays in honour of Christian Tomuschat** (Ed. Pierre-Marie Dupuy), 2006, s. 1009.

²⁶ DB, *World development report 1995 : workers in an Integrating world*, s. 118, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/365821468168543533/pdf/148660REPLACEMENT0WDR01995.pdf> s.118 (Son Er. T.:03/10/2022).

ve OECD gibi kuruluşlar yönetişimi kalkınmanın vazgeçilmez bir unsuru olarak görmektedir. Nitekim kalkınmanın önündeki en büyük sorunlardan biri olan ekonomik krizlerin altında yönetim zafiyetleri yatmaktadır.²⁷

Yukarıda ortaya konulan bağlam içerisinde sosyal refah devleti modelinden minimal devlet modeline doğru bir geçiş yaşanmıştır. Ancak 1997-1998 yıllarında yaşanan Asya Krizi sonrasında Devletin müdahalesi olmadan piyasaların kendi başlarına dengeli bir biçimde işlemesinin pek de mümkün olmadığı görülmüştür. Buradan hareketle piyasa odaklı regülasyon politikalarını önceleyen düzenleyici devlet (*regulatory state*) modeli ortaya çıkmıştır. Bu modelin bir gereği olarak da kamu yönetimi alanındaki dönüşüm yönetişim kavramı üzerinden şekillenmeye başlamıştır.²⁸ Bu, diğer taraftan Devlet aygıtının ekonomi için giderek artan öneminden dolayı amatör yönetimin yerini profesyonel yönetimin yerleşmesini de beraberinde getirmiştir.

“Minimal Devlet”, “Optimal Devlet” gibi siyaset alanına ilişkin olumsuz yargı barındıran ifadeler esasen siyaseti bir yönetim sorunu olarak indirgeyen bir bakışın sonucu olarak çıkmıştır.²⁹ Nitekim bunun sonucu devletin ekonomik faaliyetlerden çekilmesi bu alanı piyasa güçlerine bırakmasıdır. Bu dönem içerisinde iyileştirme, özelleştirme, rekabet, teknolojik yenilikler ve gelişmeler bir yönetim sorunu olarak görülmüştür. Bu bakış açısının meşrulaşması ise OECD, IMF, DB gibi uluslararası

²⁷ DPT, a.g.e., s. 5.

²⁸ YILDIRIM, Emek, “Devletin Dönüşümü ve Yönetişim Paradigması”, **QUO VADİS: Kamu Yönetimi** (Eds. Veysel ERAT, Cengiz EKİZ, İbrahim ARAP), Ankara, Nika Yayınevi, 2018, s. 253-273.

²⁹ GÜNLÜ, Ramazan, a.g.m., s. 260.

kuruluşların eliyle yayımlanan raporlar aracılığıyla “yapısal uyarılama”, “yönetimde saydamlık”, “deregülasyon”, “etkililik” ve “etkinlik” gibi kavram setleri üzerinden gerçekleşmiştir.³⁰

İyi yönetim kavramının çıkışında egemen devletlerin toplumun talep ettiği kalkınma amaç ve hedeflerine ilişkin yeterli performansı gösteremediklerinde başarısızlığı kabul etmemeleri yönündeki alışkanlıklarına karşı devlet dışı uluslararası kurumların politikaya müdahalesi yatmaktadır. Ayrıca sürekli gelişen sosyal mekanizmanın, kamu mal ve hizmetlerinin verimli bir şekilde sunulması, yoksulluğun azaltılması ve halkın refahını sağlamakla görevlendirilmesi iyi yönetim çağını başlatmıştır.³¹ Yönetim kavramının popülaritesinin artması genelde bir devletin ekonomisinin verimli ve etkin bir şekilde yönetilmesi özelde ise devletin kalkınmadaki rolünün yeniden tanımlanması ile yakından bağlantılıdır.³² Yönetimin farklı anlamlar taşıyan çok çeşitli şekillerde kullanımı vardır. Bununla birlikte yönetimin, kamu ve özel sektör arasındaki ve içindeki sınırların bulanıklaştığı yönetim tarzlarının gelişimine atıfta bulunduğu dair asgari bir temel uzlaşa da söz konusudur.³³ Bu gelişim,

³⁰ GÜZELSARI, Selime, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim”, **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları** (Eds. M. Kemal ÖKTEM, Uğur Ömürgönülşen), Ankara, İmaj, 2004, s. 88-93.

³¹ RHODES, Roderich Arthur William, “The New Governance: Governing Without Government”, **Political Studies**, 44(1), Eylül 1996, s. 660.

³² MATHUR, Kuldeep, “From Government to Governance: A Brief Survey of Indian Experience”, **New Delhi: National Book Trust**, 2008, s. 2.

³³ NINAD, Shankar Nag, “Government, Governance and Good Governance”, **Indian Journal of Public Administration**, 64(I), 2018, s. 125.

hükümetlerin sosyal sorunları yukarıdan aşağıya yaklaşımla çözmeye çalıştığı yol hakkındaki yerleşik kavramlardan uzaklaşarak yeni yol arayışlarını ifade etmektedir.³⁴

Bugün ise iyi yönetişime ilişkin çok sayıda anahtar doküman ve belge ortaya çıkmıştır. İyi yönetilme hakkı, bir dizi sözleşme ve BM organlarının kararları ile güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda; BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi (31 Ekim 2003)³⁵, BM İnsan Hakları Komisyonu'nun insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasında iyi yönetişimin rolüne ilişkin 2005/68 sayılı Kararı³⁶, 17 Aralık 1979'da BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen Polis Memurları İçin Davranış

³⁴ STOKER, Gerry, "Governance as Theory: Five Propositions", *ISSJ*, C. 68, S. 227-228, 2018, s. 23.

³⁵ **BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi** (Convention Against Corruption on October 31, 2003) BM Genel Kurulu tarafından 31 Ekim 2003 tarihinde 58/4 no'lu karar ile kabul edilmiştir. Sözleşmenin 68/1 maddesi uyarınca Sözleşme 14 Aralık 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yolsuzlukla mücadele konusunda hukuken bağlayıcı ve evrensel nitelikte olan bu belgeye 28 Haziran 2018 tarihi itibarıyla Sözleşmeye Türkiye de dâhil olmak üzere 186 ülke taraftır. Bkz. https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf, (Son Er. T.: 03/10/2022).

³⁶ BM İnsan Hakları Komisyonu'nun İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunmasında İyi Yönetişimin Rolüne İlişkin 2005/68 sayılı Kararı için bkz. Resolution 2005/68 on the Role of Good Governance for the Promotion and Protection of Human Rights (Human Rights Commission of the United Nations) <https://www.refworld.org/docid/45377c7fc.html>, (Son Er. T.: 03/10/2022).

Kuralları (Karar 34/169)³⁷, 15 Aralık 2000'de Sınırşan Organize Suçlara Karşı Sözleşme³⁸ sıralanabilir.

BM tarafından 6-8 Eylül 2000 tarihleri arasında düzenlenen Binyıl Zirvesine³⁹ 147 devlet ve hükümet başkanı dahil olmuş, 189 ulusun temsilcisi katılmıştır. Zirvenin temel konusu, az gelişmiş ülkelerdeki yoksulluğun 2015 yılına kadar yarıya indirilmesidir. Zirve sonucunda Binyıl Kalkınma Hedefleri olarak kabul edilen sekiz hedefe 2015 yılına kadar ulaşma kararı alınmıştır.⁴⁰ 18 Eylül 2000 tarihinde yayımlanan BM Binyıl Bildirgesine göre bu sekiz hedeften beşincisi “İnsan Hakları, Demokrasi ve İyi Yönetişim” başlığı altındaki hedeflerdir. Bildirge’de kamu yönetiminde iyi yönetim anlayışının uygulanması ve hedeflere ulaşmada sorumluluk sadece hükümetlere değil yönetim kavramının gerektirdiği şekilde toplumun tüm paydaşlarını

³⁷ BM Polis Memurları İçin Davranış Kuralları için bkz. Code of Conduct for Police Officers, Resolution 34/169, BM Genel Kurul’u tarafından 17 Aralık 1979’da kabul edilmiştir. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/codeofconduct.pdf>, (Son Er. T.: 03/10/2022).

³⁸ BM Sınırşan Organize Suçlara Karşı Sözleşme için bkz. Convention Against Transnational Organized Criminality, 15 Aralık 2000, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>, (Son Er. T.:03/10/2022).

³⁹ **United Nations Millennium Declaration**; A/RES/55/2, 18 Eylül 2000, s.2 https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_55_2.pdf, (Son Er. T.:03/10/2022).

⁴⁰ AKYILDIZ, Fulya, “Binyıl Kalkınma Hedefleri, İnsan Hakları ve Demokrasi”, **SDÜSBED**, 2011/2, S. 14, s. 41.

içerecek şekilde sivil topluma da aktarılmaktadır. Ayrıca özgürlüklerin en önemli güvencesi olarak insanların kendi iradelerine dayanan demokratik ve katılımcı yönetim adres gösterilmektedir.⁴¹

Bu yöndeki eleştirel bakış açısını bir adım daha öteye taşıyan görüşe göre yeni liberalizm, eskisinin bir üst versiyonu olarak sermayenin kar sıkışıklığını aşmak üzere siyaset-yönetim ilişkisini yeniden düzenleyecek kavramlar setiyle günümüz toplumunun ulaştığı yeni boyuta uygun hale getirilmektedir.⁴² Dolayısıyla burada siyaset-yönetim ilişkisi üzerinde konuştuğumuz insan hakları, demokrasi ve katılımcılığın en önemli unsurlarından biri olan sivil toplumun günümüz gereksinimleri ile yeniden tanımlanarak karşımıza çıkarılmasındaki temel sebep ekonomik ve karlılık gibi kavramlara dayandırılabilir.

Yönetişim süreçleri içerisinde kendisine çok defa atıf yapılan “sivil toplum” ise özünde bir çok sorunsal da beraberinde taşımaktadır. “Sivil toplum” olarak anılabilmek her şeyden önce bir örgütlülük gerektirmektedir. Ancak toplumların en zayıf ve korunmaya muhtaç olan kesimleri aynı zamanda en örgütsüz olanlarıdır. Diğer taraftan sivil toplum örgütlerinin katılımcılıkları ile karar süreçleri üzerinde etki ve sonuç doğurmaları da tartışmalıdır. Karar süreçleri içinde özel sektör ve merkezi birlik kurumları gibi diğer aktörlere göre sivil toplumun pazarlık masasındaki gücü oldukça geride kalmaktadır. Bu nedenlerle genel olarak yönetim ve özel olarak AB yönetimi

⁴¹ United Nations Millennium Declaration, s. 2.

⁴² ŞENEL, Alaaddin, **Çağdaş Siyasi Akımlar**, Ankara, İmaj, 1993, s. 35-38.

sahip olduğu pozitif anlam yükleriyle birlikte özellikle ekonomik çıkarlar üzerinde arka plan ajandası olan yeni bir liberal proje olarak da görülebilmektedir.⁴³

Fukuyama'ya göre⁴⁴; devletler uluslararası demokratik meşruiyet içinde hareket etmelidir. Zayıf devletler kendi güvenlik sorunlarını çözemeyecek durumda olduklarından egemenlik ilkesi aşınmakta ve uluslararası müdahaleye açık hale gelmektedir. Bu durum meşruiyet eksikliği ile birleştğinde kurumsal kapasite eksikliği ve politikaları uygulamadaki yetersizlikler olarak kendini göstermektedir. Buna göre; zayıf devletlerin demokratik meşruiyetlerini geliştirmek ve kurumsal kapasitelerini güçlendirmek uluslararası kuruluşların projelerinin merkezine yerleşmiştir.

Yöneten, yönetilen karşıtlığı üzerine inşa edilen yönetim anlayışının öngörülen değişim sürecine uygun olarak karşılıklı etkileşimi esas alan yeni bir tarza evrilmesi “yönetişim” kavramı ile sağlanmıştır. Yönetişim kavramı, yönetim faaliyetinin süjelerini devlet (kamu) ve sorunun tüm taraflarını içeren çoklu aktörler olarak görmektedir. Bu ise yönetişimi, devletin bürokratik uygulamalarındaki otoriter biçimlerden ayırmakta, politika geliştirme süreçlerine toplumsal aktörlerin dâhil olduğu daha demokratik bir biçim kazandırmaktadır.

⁴³ ELİÇİN, Yeşeren, “Avrupa Birliğinde Yönetişim”, **ESBD**, C.10, S. 38, Sonbahar 2011, s. 57, <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=08c2e4df-7341-4dfe-8897-8a56d4ac2680%40sessionmgr120>, (Son Er. T.: 12/12/2022).

⁴⁴ Fukuyama, Francis, **Devlet İnşası 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim**, (Çev. Devrim Çetinkasap), İstanbul, Remzi Kitapevi, 2008, s. 118.

2. Yönetişim

Yönetişim, nitelendirilirken çoğu zaman belirsiz, açık uçlu, çerçeve veya şemsiye bir kavram olarak ifade edilmektedir.⁴⁵ Türkçe’de yönetim denildiğinde, eğer bu sözcüğün başında bir niteleme ibaresine yer verilmemiş ise kastedilen içeriğin ve hangi tür yönetimin olduğunu anlamak pek mümkün gözükmemektedir. Bundan dolayı Türkçe’de yönetim çoğu zaman bir niteleme ile birlikte kullanılmaktadır. Kamu yönetimi, işletme yönetimi, devlet yönetimi, şirket yönetimi gibi. Bu çok sayıdaki isimlendirmeye rağmen her yönetim ve organizasyon için ayrı ve özel bir isimlendirmeye gitmenin mümkün olmadığı açıktır. Bu nedenle yönetimi isimlendirme ve anlamlandırmada İngilizce’de iki ayrı kelime ile ifade edilen yerleşmiş ve temel kabul görmüş yönetim kavramı karşımıza çıkmaktadır. Bu kavramlar; “*administration*” ve “*management*” kavramlarıdır. En genel ve öz haliyle “*administration*” kamu alanındaki yönetime karşılık gelirken “*management*” özel sektör yönetimi için tercih edilen bir kavramdır. Türkçe’de çoğu zaman bu sırasıyla kamu yönetimi ve işletme yönetimi olarak karşılık bulmaktadır.

Yönetim ve yönetişim kavramları “*govern*” kökünden türemiş olsalar da yönetişim (*governance*), yönetim (*government*) kavramı üzerine eklenmiş olan

⁴⁵ FİDAN, Yahya, “Yönetimden Yönetişime: Kavramsal Bir Bakış”, **YSBD**, S. 1, Ekim 2010 - Mart 2011, s. 7.

karşılıklılık ve etkileşimi ifade eder.⁴⁶ Nitekim dilbilgisi olarak yönetim kavramına işteşlik kazandırılmak suretiyle yönetişim kavramına ulaşılmaktadır.⁴⁷

Yönetim, yaygın olarak “sanatların en eskisi, bilimlerin en yenisi” olarak ifade edilse de konunun uzmanları tarafından tartışmalardan uzak, üzerinde uzlaşmış, genel geçer ve kabul görmüş tek bir “*yönetişim*” tanımının bulunmadığını en başta ifade etmek gerekmektedir.⁴⁸ Bunun birçok nedeni sıralanabilirse de kök nedenler olarak; kavramı ortaya çıkaran çözüm arayışlarının kavramın varoluşu üzerindeki genetik etkisi ile kavrama getirilen meşruiyet biçimlendirmeleri arasındaki farklar ve farklı disiplinlerin bakış açısı ile kavrama farklı anlamlandırmalar kazandırılması sayılabilir. Bu nedenlerle yönetişim kavramına mutlak bir tanım getirmekten çoğu zaman kaçınılmaktadır.

Yönetişim, kavram olarak kullanıldığı alana göre farklı anlam yüklerine ve amaca bürünebilmektedir. Rhodes’e göre en az altı farklı yönetişim kullanımı bulunmaktadır. Bunlar⁴⁹:

- Minimal Devlet
- Kurumsal yönetişim

⁴⁶ OKÇU, Murat, “Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim”, **Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi** (Ed. Fatma Neval GENÇ), Bursa, Ekin Yayınları, 2011, s. 45.

⁴⁷ Fidan YAHYA, a.g.m., s. 6 ; OKÇU, Murat, a.g.m., s. 45.

⁴⁸ KOÇEL, Tamar, **İşletme Yöneticiliği**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Basın Yayın Dağıtım, 2003, s. 15.

⁴⁹ RHODES, a.g.m., s. 652.

- Yeni kamu yönetimi
- İyi yönetim
- Kendi kendine yöneten ağlar
- Sosyo-sibernetik sistem. Bu sistem, insanlar, hayvanlar ve makineler arasındaki kontrol ve iletişimin koordinasyonunu ifade eder. Sibernetik kavramının kökeni aynı zamanda yönetişimin kavramsal kökünü oluşturan dümen anlamındaki “*kybernetes*” sözcüğünden gelmektedir.⁵⁰ Biyoloji, ekoloji, psikoloji, ve teknolojiyi içeren bir inter disiplindir.

Yönetişim kavramı, üstlendiği işlev üzerinden fonksiyonel bir anlam yüklenmek suretiyle açıklanmaya çalışılmaktadır. Bu ise; yapılan tanımlamaları, disiplinlerarası eklektik bir kimlik katmakla beraber göreceli olarak birbirinden kopuk ve kullanıldığı yere göre anlamı farklılaştıran bir kimlik de kazandırmaktadır.

Bu farklılaşma en bariz hali ile şüphesiz “kamu yönetimi” alanında “yönetişim”in anlamlandırılması ve anlaşılması ile özel sektör içinde “işletme” açısından yönetişimin anlamlandırılması ve anlaşılması arasındaki farkta görülmektedir. 1970 ve 1980’lerden sonra öncelikle özel sektörde hayat bulan yeni yönetim yaklaşımları giderek kamu kesimini de etkilemiş ve kamu yönetimine de sirayet etmiştir. Kamu yönetiminde geçerli olan klasik yönetim anlayışı (*government*) bilim ve teknoloji alanında hızlı gelişen ilerlemeler ile desteklenen küreselleşme olgusunun beraberinde yönetişim anlayışına (*governance*) doğru evrilmeye başlamıştır.

⁵⁰ ÜNLÜKAPLAN, İltar, CANIKALP, Ebru, a.g.m., s. 261.

Kamu yönetiminin siyaset alanı dışında bağımsız ve profesyonel bir faaliyet alanı olarak görülüp değerlendirilmesi onu işletme yönetimine yakınlaştırmıştır.⁵¹ Piyasanın kendiliğinden işlediğini kabul eden ekonomik görüş aynı zamanda siyaseti verimsizliğin kaynağı olarak görmekte ve yönetimi bir verimlilik sorunu olarak ele almaktadır. Bu ise siyasetin kuralları ile yönetimin kurallarının ayrıştırıldığı bir sonucu beraberinde getirmiştir.

Kamu yönetiminin işletme yönetimine yakınlaştırılmasına gelen en temel eleştiri⁵² ise iktisadi sürecin, siyaseti yönetimden ayrı bir faaliyet olarak görmesidir. Oysaki kamu politikalarının yapımındaki siyasal faaliyetin biçimi kamu yönetimi olarak görülmektedir. En genel şekliyle kamu politikaları hükümetlerin yapma ya da yapmama konusunda tercihte buldukları hareket tarzlarıdır.

Devlet faaliyetleri üzerinde siyasal denetim zayıfladıkça iktisadi süreç mantığına dayanan denetim araçlarının kullanım alanı genişlemiş ve bununla iktisat mantığına dayanan denetimin etkisi artmıştır. Bunun sonucunda da iktisat, işletme disiplinine ait dil ve terminoloji yönetim faaliyetinin dilini de şekillendirmeye başlamıştır.

Son yarım asır içinde ülkeler, şu veya bu oranda, yeni yönetim yaklaşımlarının etkisi altında kamu yönetimlerini şekillendirmeye çalışmaktadırlar. Bu da Devletin bizzat iş yapmak yerine yaptırmayı ve düzenleyici bir rol üstlenmesi olarak kendisini

⁵¹ GÜNLÜ, Ramazan, a.g.m., s. 256.

⁵² AYMAN, Birgül Güler, "Küreselci Reformların Sonrası", **AÜSBFD**, S. 76/2, Haziran 2021, s. 413-436.

göstermektedir. Bu nedenle yönetimin ve yöneticinin başarısı büyük ölçüde işi yapanın başarısına bağlı hale gelmektedir. Bu yönüyle değerlendirildiğinde günümüz ve gelecek yönetim modellerinde çalışanın güçlendirilmesi önemli bir unsur haline geleceğe benzemektedir.⁵³

Yönetimden yönetişime doğru ortaya çıkan kavramsal geçişin özünde, değişen ve gelişen dünyanın getirdiği sorunlara çözüm arayışının kamu ve özel sektör ayrımı üzerine kurulan yönetim paradigmasını sorgulaması yatmaktadır. Artık çağ tanımlamada bile birkaç yıl içinde yeni adlandırmaları gündeme getiren bilimsel ve teknolojik gelişmeler aynı zamanda karşı karşıya kalınan sorunların çözümünde de eşdeğer benzerlikte bir kabiliyeti ve çözüm üretebilen bir yönetimi de zorunlu kılmaktadır. Yönetimden yönetişime geçiş bu olgu üzerinde yükselmekte olup var olan geleneksel yönetimdeki çözüm üretmeden sorumlu yaptırımlarla donatılmış bir otoritenin mutlak yönetiminden vazgeçilmekte bunun yerine hizmetlerin sunum kalitesine odaklı, tüm tarafların dahil olduğu paylaşılan bir yetki ve sorumluluk anlayışını esas alan şekil ve yöntem sınırlamalarına bağlı olmayan çok geniş bir yelpazedeki yönetim enstrümanlarının kullanıldığı yönetime geçilmektedir. Bu geçiş özünde bazı temel değişim ve dönüşümleri de barındırmaktadır.

Yönetişim, aynen geleneksel yönetimde olduğu gibi meşru olarak irade buyuran hükümetten doğmakta ancak bununla sınırlı kalmayarak topluma önderlik eden sosyal, siyasal ve idari tüm tarafların yönetme, yönlendirme, kontrol etme ve rehberlik

⁵³ ALTAY, Oğuzhan N., a.g.e., s. 21.

çabalarının etkileşim içinde olduğu yönetimi ifade etmektedir.⁵⁴ Dolayısıyla yönetim, yönetimde karşılık bulan hükümetten çok daha fazlasını ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetim (*government*) ve yönetişim (*governance*) aynı anlam dünyasına karşılık gelen kavramlar değildir. Buna göre; bu kavramların içerdiği kapsam, konu, benimsedikleri ilişki şekli, odaklandıkları yönetim süreçleri ve uygun oldukları sistemler itibariyle arasındaki farklar kısaca aşağıdaki tabloda olduğu gibi özetlenebilir.

	YÖNETİM	YÖNETİŞİM
KAPSAM YÖNÜNDE	Dar	Geniş
KONU YÖNÜNDE	Planlanan işlerin uygulanmasına dairdir.	Planlamanın yanında işbirliği yapma ve değerlendirme de dahildir.
İLİŞKİ ŞEKLİ	Hiyerarşiktir. Yukarıdan aşağıya yönlüdür.	Yataydır.
ODAKLANDIĞI SÜREÇ	İşlevsel karar alma ile ilgilidir.	Uyumlaştırma sürecine ilişkindir.
UYGUN OLDUĞU SİSTEM	Basit sistemler	Karışık sistemleri yönlendirme

Tablo 1: Yönetim ve Yönetişim arasındaki fark⁵⁵

⁵⁴ KOOIMAN, Jan, **Modern Governance: New Government-Society Interactions**, SAGE Publication Ltd, London, 1993, s. 2.

⁵⁵ KLJİN, Erik Hans, “Public Management and Governance: A Comparison Of Two Paradigms to Deal with Modern Complex Problems”, **The Handbook of Governance** (Ed. D. Levy Faur), Oxford University Press, 2012, s. 201-214. ; SOHAL, Amrik, FITZPATRICK, Paul, “IT Governance and Management in Large Australian Organisations”, **IJPE**, S. 75, 2002, s. 98.

Yönetim belli bir plan dâhilindeki iş ve işlemlerin uygulanmasını konu edinirken yönetişim bunun yanında diğer aktörlerle işbirliği yapılmasını ve her aşamada değerlendirmede bulunulmasını kendisine konu edinmektedir. Yönetim, geleneksel ve dikey hiyerarşik kademeli bir yönetim ilişkisi öngörürken yönetişim bundan farklı olarak yatay ve katılımcı bir yönetim ilişkisini benimsemektedir.

Yönetim, daha işlevsel bir karar alma sürecine odaklanırken yönetişim uyumlaştırma ve yakınlaştırma süreçlerine odaklanmaktadır. Karışık sistemlerin yönetiminde uyumlaştırma ve yakınlaştırma süreçleri daha etkin bir yönetim kabiliyeti sağlamaktadır. Bu nedenle de yönetim basit sistemler açısından daha uygun olabilirken karışık sistemlerin yönetiminde yetersiz kalmaktadır.

Yönetim, geleneksel, dikey, kademeli bir hiyerarşik yapı inşa ederken yönetişim yatay ve geniş tabanlı mümkün olduğunca görece eşitliği esas alan bir yapı öngörmektedir.⁵⁶ Yönetim daha durağan ve statik bir yapı öngörürken yönetişim etkileşimin getirdiği dinamik ve değişken bir süreci ifade etmektedir.

Bu tespitler üzerine yönetişimin, sivil toplum ve şirketlerle uyurlanabilir, esnek ve etkin bir devlete giden metodolojiyi ifade ettiği söylenebilir.⁵⁷ Tam bu nokta itibariyle yeni bir tartışma alanı da ortaya çıkmaktadır: Sivil toplum kuruluşları demokratik potansiyelin yönetim sürecine katılımı sağlayan temel bir hak kullanımının

⁵⁶ AKTAN, Coşkun Can, **Değişim Çağında Devlet**, 1. Baskı, Konya, Cizgi Kitapevi, 2003, s. 123.

⁵⁷ BAYRAMOĞLU, Sonay, “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, **Praksis**, S. 17, Yaz, 2002, s. 94.

araçları mı? Yoksa piyasa aktörü güçlerin politika yapım süreçlerine “sivil toplum” adı altında daha çok dahil olma çabası mıdır? Bu sorulara verilmiş olan cevaplar ne kadar farklı da olsa geride sivil topluma karşı bir şüphe bıraktığı göz ardı edilemeyecek bir gerçektir. Yönetişimin, devlet ile meselenin tarafı olan aktörler arasında bir iletişim modeli öngörerek katılımcı demokrasinin bir uygulaması gibi tezahürünün aslında demokrasi adı altında gizlenmiş sermaye mantığı taşıdığı da iddia edilebilir. Buradan hareketle de yönetişimin “kamu” ve “özel” ayrımını ortadan kaldırmaya yönelik gelmiş bir kavram olduğu söylenebilir.⁵⁸ Hatta ulus devletin bittiğine ilişkin tartışmalar, yönetim eksenindeki tartışmalarla beraber değerlendirildiğinde yönetişimi çok uluslu firmaların önünü açacak bir yönetim tarzının ortaya çıkışının siyasal alanda dışı vurumu olarak görmek de mümkündür.⁵⁹ Ancak kamu ve özel sektör arasında yönetim kavramı ile yönetimin temel ilke ve esasları üzerinde ciddi bir yakınlaşma sağlandığı kabul edilse de tüm farkların ortadan kalkmadığı ve yapılan yönetim tanımlarında kamu ve özel

⁵⁸ Yönetişim, esasen esnek devlet örgütlenmesinin “demokratikleşme”, “şeffaflık”, “hesap verilebilirlik”, “çoğulculuk” gibi ilkelerini öne alarak “sivil toplumu” içine alan çok geniş bir kesimi yönetim faaliyetleri içerisinde meşrulaştırmaktadır. Bu bir taraftan devlet-sivil toplum arasındaki keskin sınırları değiştirip daha yumuşak hatlara büründürürken diğer taraftan yerel, ulusal ve ulusüstü yapılar içindeki hükümet dışı aktörlere de meşru bir alan açmaktadır. Katılımcı demokrasi adı altında yaygınlaşan sivil toplum söylemi ile ortaya çıkartılan yönetim eliyle perde arkasında acaba devletin tasfiye süreci başlatıldı mı? sorusu da akla gelmektedir. Buna evet diyen bakış açısı; yönetişimi, küreselleşmenin yeni siyasal iktidar modeli olarak görmektedir. Küresel bir güç için bu gücün meşruiyetini alacağı küresel bir sivil toplumun inşası da gerekmektedir.

⁵⁹ GÜNLÜ, a.g.m., s. 270.

sektörün niteliğine göre özgüllemelerin bulunduğu açıktır. Bu durum, yönetişimin özellikleri ortaya konulurken daha net bir şekilde görülebilmektedir.

Birçok ülkede genel kabul gören yönetişim kavramıyla; merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru egemen olduğu klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm tarafların karşılıklı işbirliği ve uzlaşısına dayanan, katılımcılığı ve bunun gereği olarak sivil toplumu önceleyen, şeffaflık, hesap verilebilirlik, esneklik ve yerindelik ilkelerini temel alan bir anlayış kastedilmektedir.⁶⁰ TODAİE tarafından hazırlanmış olan Kamu Yönetimi Sözlüğünde yönetişim, “*bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili tüm aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen*” olarak tanımlanmakta ve kavramın yönetime katılma kavramına bir seçenek olarak ortaya konduğu ifade edilmektedir.⁶¹

Yönetişim, DB tarafından⁶² “*bir ülkenin kalkınması için gerekli olan ekonomik ve sosyal kaynakların yönetiminde otoritenin kullanılma biçimi*” olarak, OECD

⁶⁰ **Modernising Government: The Way Forward**, OECD, 2005, s.16.

⁶¹ Ömer BOZKURT, Turgay ERGUN ve Seriy SEZEN, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE yay. no: 283, 2. Baskı, Ankara, 2007.

⁶² DB'nın 1994'de üç bölgede toplam 455 kalkınma projesinden elde edilen deneyimlerden yola çıkarak hazırladığı Yönetişim Raporu'ndaki tanım: “*Bir ülkenin iktisadi ve toplumsal kaynaklarının kalkınma amacına yönelik olarak yönetilmesinde iktidarın uygulanma tarzı*”dır. **Governance - The World Bank's Experience**, Development in practice Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/Governanc>

tarafından⁶³ “bir ülkenin güç ve yetkilerini icra etmesi için kullandığı anayasal, yasal ve idari düzenlemeler” olarak, BM Kalkınma Programı (United Nations Development Programme-UNDP) tarafından⁶⁴ ise “bir toplumun siyasi, ekonomik ve sosyal işlerini kamu, özel sektör ve gönüllü sektörle ilişkiler bağlamında yürütmek için kullandığı değerler, politikalar ve kurumların oluşturduğu bir sistem” olarak tanımlanmaktadır.

Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda yukarıdaki tanımlarda öne çıkartılan hususlar ile yönetişimin temel ilke ve özellikleri ve gördüğü işlev üzerinden aşağıdaki gibi kapsayıcı ve geniş bir tanımlama yapılmıştır⁶⁵:
“Yönetişim: demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlüklerine önem veren, katılımcılığın, etkinlik ve etkililiğin, denetimin, yerinden yönetimin, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirliğin, kalitenin, liyakatin ve etiğin hakim olduğu, sivil toplumu ön plana çıkararak ve sivil toplum kuruluşlarının gelişmesinin önünü açan, bağımsız işleyen bir yargı düzenine sahip olan, teknolojiye uyumlu bir ekonomik ve siyasi düzendir.”

İyi yönetişime karakteristik özelliğini veren esasen kavramda içtenlik olarak bulunan “karşılıklı etkileşim”in bir karar süreci içinde yöntem haline gelmiş olmasıdır.

e-the-World-Banks-experience (Son Er. T.: 03/10/2022) Çevirinin alındığı yer: BAYRAMOĞLU, Sonay, **a.g.m.**, s. 90.

⁶³ OECD, a.g.e., s. 15.

⁶⁴ United Nations Development Programme, **Reconceptualising Governance-Discussion Paper 2**, New York: Management Development and Governance Division, 1997, s. 2. - Çevirinin alındığı yer için bkz. DPT, a.g.e., s. 5.

⁶⁵ DPT, a.g.e., s. 5.

Yönetişim, daha çok alınacak kararların yönü ve üstlenilecek roller hakkında daha önemli kararlarla bir başka ifadeyle yönetimin stratejik tarafı ile daha çok ilgilidir.

BM Binyıl Bildirgesinin “İnsan Hakları, Demokrasi ve İyi Yönetişim” başlığı altında iyi yönetim kavramının gerektirdiği katılımcılık ve bilgiye erişim hakkının güvence altına alınması ve bu yönde çaba gösterilmesi yönünde şu ifadeler ile yer verilen karar önemlidir:⁶⁶ “*Ülkelerimizdeki her bireyin katılımını sağlayacak daha geniş kapsamlı siyasal süreçler doğrultusunda ortak çaba harcamaya; Medyanın zorunlu görevini yerine getirme özgürlüğünü ve halkın bilgi alma hakkını güvence altına almaya karar vermiş bulunuyoruz.*”. Kavram demokratikleşmenin bir parçası olarak görülmekle birlikte yeni liberal stratejilerin bir tezahürü olarak devletin piyasadan çekilme sürecinin de bir gereği olarak da anlaşılmaktadır. Bu aynı zamanda piyasa aktörleri içinde devletin görünmez kılınması ihtiyacının bir sonucu olarak da görülmektedir.

Yönetimin belli bir standartta, etkili ve sürekli bir şekilde düşük maliyetle yapılması daha çok özel sektörün dikkatinde olmuştur. Nitekim rekabet içinde ayakta kalarak kar elde edebilmek maliyetleri düşürerek daha etkili ve verimli çalışmayı zorunlu hale getirmiş bu da özel sektördeki çalışma şartlarını ağırlaştırmıştır. Kamu ve özel kesim arasında mesafeyi oluşturan temel açık da buradan ortaya çıkmıştır.

Yönetişimin en belirgin özelliği geleneksel olarak kamusal karar alma süreçlerinde merkezi yönetimin egemen ve belirleyici rolünü değiştirmeye yönelik

⁶⁶ **Birleşmiş Milletler Binyıl Bildirgesi**, BM Enformasyon Merkezi, Ankara, 11/09/2000, s. 5. ; http://ceidizleme.org/ekutuphaneresim/dosya/65_1.pdf (Son Er. T.:3/10/2022)

sürece dahil edilen yeni aktörlerle bir paylaşım alanı açmasıdır. Yönetişim; gücün nasıl kullanılacağını, kamuyu ilgilendiren meselelerde nasıl karar alınacağını, gelenek ve teamüller ile kurumların ne şekilde etkisinin olacağını ve vatandaşların seslerini nasıl duyuracaklarını belirleyen süreçleri içermektedir. Yönetişim anlayışının temel unsurları arasında demokratik anlayıştaki gelişmelerin sonucu olarak temsili demokrasi yerine katılımcı demokrasiye geçiş yapılması ile klasik kalkınma anlayışından sürdürülebilir kalkınma anlayışına geçiş yatmaktadır. Katılımcı demokrasi hedefi ile sürdürülebilir kalkınma için merkezi otoritenin yanı sıra yerel bölgesel yapılar ile sivil toplumun da yönetim süreçlerine daha aktif katılma gereği yönetim kavramı ile cevaplanmıştır.⁶⁷

Yönetişim, dikkate alınıp önem kazanması ile beraber devlet kapasitesi ve etkinliğinden sivil özgürlüklere, katılımcı demokrasiden tüm yetki kullanımlarında şeffaflık ve hesap verilebilirliğe kadar birçok hususu içine alan bir üst kavrama dönüşmüştür. Yönetişim anlayışıyla, hiyerarşinin olmadığı bir ağ etkileşimi önem kazanmıştır. Küreselleşen dünya tek bir ağ olurken her bir yönetim ağı da kendi içinde bir dünya olmaktadır. Küreselleşen dünyanın yönetebilme problemine cevap olarak “yönetişim” ortaya konulmuştur. Yönetişim, en yalın haliyle yönetimden daha fazlası olup karar verme ve uygulama süreçlerini aynı anda ve birlikte içermektedir.

⁶⁷ ALTAY, Oğuzhan N., a.g.e., s. 20.

II. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İYİ YÖNETİŞİMİN GELİŞİMİ VE EN ÖNEMLİ NEDENİ

AB'nin gündemindeki problemlerin karmaşıklığı ve sorunların çözümüne ilişkin ihtiyaç duyduğu uzlaşma zemini arayışları AB'yi geleneksel yönetimden farklı bir anlayışa sahip yönetim modeline doğru yönlendirmiştir. Şüphesiz bu yönelişte AB'nin kendine özgü ulusüstü yapısının getirdiği nedenler önemli rol oynamıştır. Tezin bu başlığı altında AB'nin kuruluşundan bugüne iyi yönetim kavramının gelişimi ile AB'deki bu gelişimin temel motivasyonunu sağlayan en önemli neden üzerinde durulacaktır. İyi yönetim ve araçları dünyadaki gelişim dinamikleri ve ürettiği sonuçlar ile AB özelinde ortaya çıkışı ve ürettiği sonuçları bağlamında ortak birçok nokta gösterilebilir olsa da AB'de iyi yönetişimin geldiği nokta ve gördüğü işlev açısından ayrıksı bir yere de sahip olduğu kabul edilebilir. Bu bakış açısı ile AB'nin kendine özgü yapısı içinde iyi yönetişimin gelişim aşamaları ve bunun bir temel hak olarak şekillendirilmesinin altında yatan demokratik meşruiyet arayışı bu başlığın konusu olarak belirlenmiştir.

1. Avrupa Birliği'nde İyi Yönetişimin Gelişimi

AB ulusüstü yapısı içerisinde gerek farklı politika alanları arasındaki yatay düzlemde ihtiyaç duyulan eşgüdüm ve koordinasyonun sağlanması gerekse dikey düzlemde göç ve ilticadan sosyal politika alanlarına kadar iç içe girmiş olan alanlarda Birlik ve üye devletler arasında kapsamlı bir eşgüdümün sağlanmasında ciddi sorunlarla

karşı karşıya kalmaktadır.⁶⁸ Karşı karşıya kalınan bu tür yönetim sorunlarına geleneksel yönetim araçları ve bakış açısı ile çözüm üretmek mümkün olmamıştır. Tam bu nokta itibariyle iyi yönetişimin AB’de bir çare olarak ortaya çıktığı söylenebilir.

AB’nin kuruluşundan bugüne karşı karşıya kaldığı sorunları iyi yönetişim bağlamında çözüm arayışını belli dönemler altında toplayarak incelemenin faydalı olacağı değerlendirilmektedir. AB’de iyi yönetişimin gelişimini dönemler altında incelemenin bir yönüyle AB’deki iyi yönetişim anlamında katedilen mesafeyi açıkça altı çizili hale getireceği diğer bir yönüyle de gelişim sürecindeki ana merhaleleri daha belirgin kılacağı değerlendirilmiştir. Bunun için öncelikle AB’de iyi yönetişimin gelişim sürecinde dikkate alınan genel yaklaşım ortaya konulacaktır.

A. Genel Yaklaşım

AB iyi yönetişiminin gelişimine yönelik genel yaklaşımımız, iyi yönetişim için olmazsa olmaz gereklilikler ile tartışmasız genel kabul görmüş olan temel iyi yönetişim ilkelerini esas almak suretiyle ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu çerçevede iyi yönetişimin olmazsa olmazları hukukun üstünlüğü ve demokrasi olarak kabul edilmiştir. Bu bakış açımız içinde hukukun üstünlüğü; hukuka bağlılığı, hukuk kuralları dışında hiçbir kişi ya da kuruma üstünlük tanımamayı, keyfilik ve ayrımcılığın yasaklanmasını, hukuk kurallarının en başında gelen temel hak ve özgürlüklere saygıyı, hukuk kurallarına uygun bir işleyişi ve bunun garanti altına alınmasını ifade eder. Demokrasi ise kurumların meşruiyeti ile karar, işlem ve eylemlerine ilgili paydaşların katılımı ve bu kurumların iş ve işlemlerinin açık bir şekilde yürütülmesi anlamında

⁶⁸ ELİÇİN, Yeşeren, a.g.m., s. 52.

değerlendirilmiştir. Yukarıda ortaya konulan çerçeve içinde hukukun üstünlüğü ve demokrasinin güçlendirilmesi anlamında AB’de atılmış olan adımlar AB iyi yönetişimine elverişli bir zemin oluşturmaya karşılık geldiği ölçüde dikkate alınacaktır.

AB iyi yönetişiminin gelişiminde dikkate aldığımız temel iyi yönetim ilkeleri ise; şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik ile verimlilik. Bu kapsamda ilk olarak şeffaflık ilkesinin hangi çerçevede ele alındığına değinilecektir. Şeffaflık; karar, işlem veya eylemlerden başta muhatapları olmak üzere halkın doğru ve anlaşılır bir şekilde zamanında haberdar edilmesi ile yeterli bilgi ve belgeye doğrudan, serbestçe kolaylıkla erişilebilirliği ifade etmektedir. Şeffaflık, etkili bir hesap verebilirlik için gerekli olduğu gibi yönetim ile yönetilenler arasındaki yabancılaşmayı da azaltıcı bir etkiye sahiptir.

İkinci olarak AB iyi yönetişiminin gelişiminde esas alacağımız iyi yönetim ilkesi katılımcılıktır. Karar alma süreçlerinde demokratik katılım yollarının tüm aktör ve paydaşlara açık olması katılımcılığın bir gereğidir. Katılımcılık tek yönlü hiyerarşik geleneksel yönetim anlayışının yerine karşılıklı etkileşimi, vatandaş talep ve beklentilerine duyarlılığı ifade etmektedir.

AB iyi yönetişiminin gelişiminde esas alacağımız üçüncü iyi yönetim ilkesi hesap verebilirliktir. Hesap verebilirlik, alınan karar, işlem ve eylemlerden dolayı sorumluluğu ifade etmektedir. Yönetimde yetki sahibi olanların yetki ve sorumluluklarını veriliş amacına ve hukuka uygun olarak kullanıp kullanmadıklarının denetimidir. Hesap verebilirlik çerçevesindeki denetim kaynakların etkili ve verimli kullanılmasını ve bu bağlamdaki performansı da içerir.

Dördüncü ve son olarak AB iyi yönetişiminin gelişiminde esas alacağımız ilke verimliliktir. Verimlilik eldeki kaynaklarla ihtiyaçların en iyi şekilde etkin ve etkili olarak karşılanmasıdır. Bir başka ifadeyle en az kaynakla en çok performansın gösterilmesidir. Yönetim verimliliği ise daha çok politika ve tercihler ekseninde ortaya konulan hedeflerin gerçekleşme başarısı ile ölçümlenmektedir.

AB’de iyi yönetişimin gelişimi dönemlere ayrılırken dönem başlangıç noktalarının tespiti temel bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu hususta AB’de iyi yönetişimin somutlaştığı kurumsal çerçeve ve anayasal karakteri itibariyle ABTHŞ’nin referans noktaları olarak kabul edilebileceği değerlendirilmektedir. Buradan hareketle Maastricht Antlaşması ile Avrupa Ombudsmanı’nın Birliğe kazandırılması ve ABTHŞ’nin Lizbon Antlaşması⁶⁹ ile birincil düzeyde kurucu antlaşmalarla eşit değerle kabul edilmesi AB iyi yönetişiminin gelişim sürecinde birer dönem başlangıcı olarak kabul edilmiştir. Şüphesiz bu ayrımın daha farklı yapılması da mümkündür. Örneğin Komisyonun Beyaz Kitabı⁷⁰ yayınlaması ya da AB iyi davranış kurallarının kabulü ya da ABTHŞ’nin bağlayıcı nitelikte olmasa da kabul edilmiş olması da dönemlere ayırtırmak için kabul edilebilecek önemli gelişim noktaları olarak görülebilir. Çalışmamızda Avrupa Ombudsmanı’nın bizzat varlığından sonraki gelişmelerin birçoğunun Avrupa Ombudsmanı ile bizzat ilişkilendirilebilir olması nedeniyle Avrupa Ombudsmanı’nın katkıları ile ortaya çıkmış gelişmelerden ziyade Ombudsmanlığın Birliğe kazandırılmasını Avrupa yönetişimi açısından daha önemli

⁶⁹ Lizbon Antlaşması (Lisbon Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community), OJ, C 306/01, 17.12.2007.

⁷⁰ **European Governance: A White Paper**, Com(2001) 428, Commission of the European Communities, Brussels, OJ, C 287, 12/10/2001, s.1-29.

atfederek dönemlerin belirlenmesini tercih ettik. Ayrıca amaca hizmet etmenin ötesine geçecek sayıda gelişim sürecini dönemlere bölmeyi de uygun olmayacağını değerlendirerek kronolojik akış içinde birbirine yakın olan tarihler arasındaki gelişimlere ayrı bir dönem olarak ele almamayı seçtik.

AB’de iyi yönetişimin gelişiminin yukarıda ortaya koyduğumuz perspektif dahilinde kuruluştan bugüne üç ana dönemde ele alınabileceğini düşünmekteyiz. Bunlardan ilki kuruluştan Maastricht Antlaşması’nın⁷¹ kabulüne kadar geçen dönem olup Avrupa yönetişimi açısından burayı ilk veya erken dönem iyi yönetim gelişmeleri olarak nitelendirmek mümkündür. İkinci dönem ise Avrupa Ombudsmanı’nın getirilişinden Lizbon Antlaşması ile ABTHŞ’nin Birlik hukuku içinde birincil düzeyde kurucu antlaşmalarla eşdeğer hale getirildiği zamana kadar geçen dönem Avrupa yönetişimi açısından birçok iyi yönetim aracının ortaya konulup iyi yönetim ile hukuki düzenlemeler arasında güçlü bağların inşa edilmeye başladığı dönemdir. Üçüncü dönem ise ABTHŞ ile iyi idare hakkının birincil hukuk düzleminde karşılık bulup uygulamaya başlandığından bugüne kadar geçen dönemdir. Aşağıda bu üç dönem kronolojik sırayla detaylandırılmaya çalışılacaktır.

⁷¹ Avrupa Birliği Antlaşması (Treaty on European Union), OJ, C 191/01, 29/06/1992.

(Maastricht Antlaşması 7 Şubat 1992’de imzalanmıştır.)

B. Avrupa Birliği İyi Yönetişiminde İlk Dönem Gelişmeleri (1951-1993)

Bu dönem Avrupa bütünleşmesinin ilk adımını ve temelini oluşturan AKÇT'yi kuran Paris Antlaşması⁷²'nin 18 Nisan 1951 yılında imzalanması ile başlayan ve Maastricht Antlaşması ile birlikte Avrupa Ombudmanının kurumsal olarak Birliğe kazandırılmasına kadar geçen AB'deki erken dönem iyi yönetim gelişmeleridir. AKÇT kurulduktan sonra 1957 yılında yapılan Roma Antlaşmaları⁷³ ile AET ve AAET kurulmuştur. Altı kurucu üye devlet ile kurulan bu topluluklar günümüzdeki AB'nin temelini oluşturduğu gibi ulusüstülük (*supranationalism*) karakterinin de başlangıç noktasını oluşturmuştur.⁷⁴ AB'nin iyi yönetim anlamındaki gelişim arayışları da çoğu zaman bu ulusüstü karakter içinde ortaya çıkan sorunların çözümü ekseninde ilerlemiştir.

AET'yi kuran Antlaşma'nın 190'ıncı maddesi, içinde barındırdığı gerekçe belirtme zarureti yönüyle iyi yönetişimin gelişimi açısından kayda değerdir. Buna göre; Konsey ve Komisyonun tüzük, direktif ve kararları gerekçeli olmak zorunda olup Antlaşmaya göre alınması zorunlu öneri veya görüşlerin de belirtilmesi

⁷² Bkz. Avrupa Kömür Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşma (Treaty establishing the European Coal and Steel Community Treaty), <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/ceca/sign> , (Son Er. T: 11/10/2022).

⁷³ Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma (Treaty establishing the European Economic Community), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>, (Son Er. T.:11/10/2022).

⁷⁴ DENK, Erdem, **Avrupa Birliği**, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 2016, s. 61.

gerekmektedir.⁷⁵ Bu 1950-1960'lı yıllar için zamanının önünde sayılabilecek önemli bir iyi yönetim pratiği göstergesidir. Nitekim Birlik hukukunun uygulayıcısı Divan'ın kararları ile gerekçe belirtme zorunluluğu önemli bir Topluluk hukuku genel ilkesi olarak kabul edilmiş ve savunma hakkının içerisinde değerlendirilmiştir.⁷⁶ Divan'ın kararlarında gerekçe belirtme zorunluluğu; taraflara haklarını savunmaları, mahkemelerin denetim işlevlerini yerine getirmeleri ve üye devletlere ve ilgili tüm vatandaşlara Komisyonun Antlaşmayı uyguladığı koşulları araştırma fırsatı vermesi bakımlarından önemli bulunmuştur.⁷⁷

Yönetişimin etkinlik ilkesine en genel ve basit hali ile ihtiyaçları eldeki kaynakları en iyi şekilde kullanarak karşılamak olarak bakıldığında bütünleşmenin erken dönemleri içerisinde bu ilke ile örtüşen önemli bir adımın da atıldığı görülmektedir. Füzyon Antlaşması⁷⁸ ile AKÇT, AET ve AAET tarafından kurulan

⁷⁵ Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma (Treaty establishing the European Economic Community), m. 190.

⁷⁶ HARLOW, Carol, "Three Phases in the Evolution of EU Administrative Law", **The Evolution of EU Law** (Eds. Paul Craig - Grainne De Burca), 2. Baskı, Oxford University Press, New York, 2011, s. 444.

⁷⁷ Case-24/62, *Federal Republic of Germany v Commission of the European Economic Community*, [1963], ECR 131, s.65 ; Case-37/83, *Rewe-Zentral AG v Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland Rewe-Zentrale AG v*, [1984], ECR 1229, s.1232-1248.

⁷⁸ Bkz. Füzyon Antlaşması (Merger Treaty of the Three Communities Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities), OJ, 152,

kurumların birleşmesi sonucu Avrupa Topluluklarının oluşturulmasını bu yönden değerlendirmek mümkündür. Bu üç topluluğa ait yönetim organlarının tek çatı altında toplanması yönetişimde önemli bir etkinlik pratiği olarak kabul edilebilir. Nitekim üç Topluluk için de ilk Komisyon Başkanı olarak 2 Temmuz 1967’de Jean Rey seçilmiştir.⁷⁹

Bu dönem içerisinde boş sandalye krizi ardından gelen Lüksemburg Uzlaşısını da AB iyi yönetişimi üzerindeki etkisi yönüyle not etmek yerinde olacaktır. AET’nin tarım politikalarında değişikliğe gitmesi üzerine Fransa’nın bundan rahatsız olması ve 1965 Temmuz ayından itibaren Topluluk karar alma mekanizmalarını bloke edecek şekilde 1966 Şubat ayına kadar katılmaması “boş sandalye krizi” olarak anılmıştır.⁸⁰ Akabinde 25 – 26 Ekim 1965 tarihlerinde Fransa dışındaki beş üye devletin katıldığı rutin Konsey toplantısında kurumsal yapı ile ilgili sorunlar için Fransa’nın da çağrılacağı olağanüstü bir Konsey toplantısı yapılması kararlaştırılmış ve krizin mevcut kurucu antlaşmalar çerçevesinde Topluluğun mevcut organları eliyle çözülmesi ilkesi benimsenmiştir.⁸¹

13.7.1967 (8 Nisan 1965’de Brüksel’de imzalanmış olup 1 Temmuz 1967’de yürürlüğe girmiştir.)

⁷⁹ BACHE, Ian, GEORGE Stephen, BULMER, Simon, **Politics in the European Union**, Third Edition, Oxford University Press, 2011, s.593.

⁸⁰ VEZİROĞLU, Sinan, “Lüksemburg Uzlaşısına Giden Süreçte Yaşananlar ve Günümüze Etkileri”, **SDÜSBED**, S. 41, 2021/3, s.219.

⁸¹ LOTH, Wilfried, **Building Europe: A History of European Unification**, 1. Baskı, De Gruyter Oldenbourg, 2015, s.145.

30 Haziran 1965'te başlayan krizin ardından Fransa tarafından gündeme getirilen sorunlar bağlamında Lüksemburg'da 17-18 ve 28-29 Ocak 1966 tarihlerinde iki ayrı olağanüstü oturum halinde gerçekleştirilen AET Konsey toplantısında çoğunluk kuralının uygulanması ve Komisyon ile ilişkiler ele alınmıştır.⁸² Toplantı sonunda varılan uzlaşma sonucunda yapılan açıklamada⁸³:

- Konsey ve Komisyon arasında yakın işbirliğinin Topluluğun işleyişi ve gelişimi için esas olduğu, bu iki kurumun ilgili yetki ve yetkilerinden ödün vermeden işbirliğini her düzeyde geliştirmek ve güçlendirmek için Konsey AET Antlaşması'nın 162'nci maddesi⁸⁴ temelinde ortak anlaşma ile aşağıdaki pratik işbirliği yöntemlerinin;
 - Herhangi özellikli önemli bir öneri kabul edilmeden önce Komisyonun Antlaşma'dan elde ettiği inisiyatif hakkını tehlikeye atmadan, daimi temsilciler aracılığıyla üye devletlerin hükümetleri ile uygun temasları başlatmasının,

⁸² Extraordinary Session of the Council, 17 to 18 and 28 to 29 January 1966, **Bulletin of the European Communities**, Luxembourg, March 1966, s.1. <https://web.archive.org/web/20150610220051/http://www.eurotreaties.com/luxembourg.pdf> (Son Er. T.:12/10/2022).

⁸³ Ibid. s. 4-7.

⁸⁴ AET Antlaşmasının 162'nci maddesine göre; Konsey ve Komisyon birbirlerine danışacak ve işbirliğinin ayrıntılarını karşılıklı anlaşma ile karara bağlayacaklardır. Komisyon, bu Antlaşma hükümlerine uygun olarak kendi işleyişini ve hizmetlerinin işleyişini sağlamak amacıyla kendi usul kurallarını kabul edecektir. Komisyon usul kurallarının yayınlanmasından sorumlu olacaktır. Bu madde Füzyon Antlaşmasının 19.'uncu maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

- Komisyonun Konseye ve üye devletlere sunduğu teklifler ve diğer resmi tasarrufların, alıcılar resmi bir bildirimde bulunup metinlere sahip olana kadar kamuya açıklanmamasının,
 - Resmi Gazete'nin, hangi eylemlerin bağlayıcı olduğunu açıkça gösterecek şekilde düzenlenmesinin,
- kabul edilmesi,
- Çoğunluk oylaması yöntemine ilişkin olarak;
 - Komisyonun önerisi üzerine oy çokluğu ile alınabilecek kararlarda, bir veya daha fazla ortağın çok önemli çıkarlarının söz konusu olduğu durumlarda, Konsey üyelerinin makul bir süre içinde çözümlere ulaşmak için çaba gösterecekleri,
 - Komisyon'un önerisinin Antlaşmanın 2'nci maddesi⁸⁵ uyarınca, Konsey üyelerinin karşılıklı çıkarları ve Topluluğun çıkarlarına saygı gösterilmek suretiyle Konsey'in tüm üyeleri tarafından kabul edilebileceği,

belirtilmiştir.

Ayrıca, Fransız Delegasyonu'nun, çok önemli çıkarların söz konusu olduğu durumlarda, oybirliğiyle anlaşmaya varılana kadar tartışmanın sürdürülmesi gerektiğini düşündüğü ve tam bir anlaşmaya varılamaması durumunda ne yapılması gerektiği

⁸⁵ AET Antlaşmasının 2'nci maddesi: “ *Topluluğun amacı; Ortak Pazar kurarak ve üye devletlerin ekonomik politikalarını aşamalı olarak yakınlaştırarak, Topluluk genelinde ekonomik faaliyetlerin uyumlu bir şekilde gelişmesini teşvik etmek, sürekli ve dengeli bir genişleme, artan istikrar, üye devletler arasında yaşam standardının hızlı bir şekilde yükseltilmesi ve üye devletler arasında daha yakın ilişkiler olacaktır.*”

konusunda Delegasyon'da görüş ayrılıkları olduğu da açıklamada yer almıştır. Lüksemburg Uzlaşısı'na ilişkin açıklama metninde Topluluk kurumlarının birleştirilmesine yönelik Antlaşma'nın 1966 yılının ilk yarısında gerekli parlamenter onayların alınmış olması koşuluyla, Antlaşma'nın onay belgelerinin tevdi edileceği de belirtilmiştir.

Boş sandalye krizinin AB bütünleşmesi üzerindeki etkisi AB yönetişiminin gelişim sürecinde de sonuçlar doğurmuştur. Avrupa bütünleşmesindeki derinleşme boyutunda yaşanan bu ilk ciddi kriz bir anlamda hükümetlerarasıcılık ile ulusüstücülük tercihinde hükümetlerarasıcılık lehine sonuçlanan ilk karşılaşma olmuştur. Krizden sonra sağlanan Lüksemburg Uzlaşısı "siyasi nitelikte niyet beyanı"⁸⁶ olarak ifade edilse de önemli kararların oybirliğiyle alınması ilkesinin benimsenmiş olması AB'nin derinleşmesinin hızını kesmiştir. Üye devletler tarafından önerilerin nasıl tam bir uyum içinde alınacağı konusu belirsiz kalmıştır.⁸⁷

Uzlaşılı bağlayıcı resmi bir niteliğe sahip olmamasına rağmen AB karar alma mekanizmasında AET Antlaşması'nın 43'üncü maddesindeki 2/3 ile karar alma

⁸⁶ 17 ve 18 Ocak 1966 tarihlerinde Lüksemburg'da olağanüstü Konsey toplantısını düzenleyen Lüksemburg Başbakanı ve Konsey'in yeni Başkanı M. Werner basın toplantısı açıklamasında "ifadelerin siyasi nitelikte niyet beyanları" olduğunu söylemiştir. Bkz. Extraordinary Session of the Council, 17-18 ve 28-29 Ocak 1966, s. 6.

⁸⁷ NICOLL, W, "The Luxembourg Compromise", **Journal of Common Market Studies**, C. 23, S. 1, 1 Eylül 1984, s. 35-36.

usulünü, 7'nci maddesini ve nitelikli çoğunluk ile karar vermeye ilişkin düzenlemesini değiştirmiş⁸⁸ oybirliği ile karar almayı ilk resmi olmayan norm olarak getirmiştir.⁸⁹

Lüksemburg Uzlaşısı sonucunda ortaya çıkan sonuç temelde bütünleşmenin ve AB yönetişiminin gelişimini yavaşlatmıştır. İyi yönetim bakımından katılımcılığın sağlanabilmesi bu hususta sonuç üretebilme imkan ve yollarında açıklık bulunmasını gerektirir. Lüksemburg uzlaşısı sonrasında ortaya çıkan oybirliği ilkesi uzlaşma yönünde katılımcılığı sınırlandıran bir role büründüğü için AB'nin karar alma süreçlerinde iyi yönetim ilkelerinin uygulaması yönünden bir yavaşlamanın olduğu söylenebilir. Buna karşın usule ilişkin olarak benimsenmiş olan; Komisyonun önerilerine ilişkin olarak üye devletlerle öncesinde uygun temaslarda bulunması, üye devletlerin bilgisi olmadan sunulan teklif ve resmi tasarrufların kamuoyuna açık edilmemesi, hangi eylemlerin üye devletler için bağlayıcı olduğunun AB Resmi Gazetesi'nde açıkça gösterilmesi gibi hususlar ileriye dönük olarak AB iyi yönetişimine sağladığı katkılar açısından not etmeye değerdir. Bu şekilde usule ilişkin atılan küçük adımlar, iyi yönetişimin gerektirdiği daha açık bir yol ile işlerin görülmesine katkı sunmuştur.

⁸⁸ ARSAVA, Fusun, “Avrupa Birliği Anlaşması-Değişiklik Prosedürü”, **AÜSBFD**, 54(1), 1999, s. 11.

⁸⁹ HEISENBERG, Dorothee, “The Institution of ‘Consensus’ in the European Union: Formal Versus Informal Decision-Making in the Council”, **EJPR**, 44(1), 2005, s. 68.

Bütçeye ilişkin olarak kurucu antlaşmaların bazı hükümlerini değiştiren 22 Temmuz 1975 tarihinde imzalanan Brüksel Antlaşması⁹⁰ ile bir “bütçe usulü” oluşturulması ve AP’ye bütçeyi reddetme yetkisi tanınması AB iyi yönetişimi içindeki gelişmelerdendir. AB kurumsal yapısı içerisinde üye devletlerin dolayısıyla AB vatandaşlarının vergileri ile finanse edilen AB bütçesi üzerinde denetim imkanının sağlanması iyi yönetişimin hesap verilebilirlik ilkesi bakımından oldukça kıymetlidir. Bu bütçe hakkının da tezahürü olarak görülebilir.

Avrupa yönetişiminde bu dönem içinde en üst düzeyde meselelerin ele alınabildiği AB üye devletlerinin devlet veya hükümet başkanlarının katılımı ile gayri resmi bir forum olarak Konsey’in oluşturulmuş olması da önemlidir. Konsey bu çerçevede ilk olarak 11 Mart 1975'te Dublin'de “bütçe düzeltme mekanizması”, “dünyanın ekonomik durumu ile Topluluğun ekonomik ve sosyal durumu” gibi önemli konuları ele aldıkları toplantıyı gerçekleştirmiştir.⁹¹

1977 yılında, Parlamento, Konsey ve Komisyon’un ortak bildirgesi ile üye devlet anayasalarındaki ortak temel haklar ile AİHS’de varolan temel haklara Topluluk

⁹⁰ Treaty Amending Certain Financial Provisions of the Treaties Establishing the European Economic Communities and of the Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities, OJ, L 359, 31.12.1977.

⁹¹ Meeting of Heads of Government in Council in Dublin on 10 and 11 March 1975, Brüksel, https://www.consilium.europa.eu/media/20440/1975_march_dublin_eng_.pdf, (Son Er. T.: 14/10/2022).

organlarının saygılı olacağı açıklanmıştır.⁹² Bağlayıcı nitelikte olmayan bu bildirme temel hak ve özgürlüklerin korunumu bağlamında Divan'ın içtihatına destek oluşturması açısından önemlidir. Temel insan haklarının AB'de korunumu bağlamındaki bu gelişme, iyi yönetişimin gelişimi için gerekli olan elverişli zeminin oluşmasına sunduğu katkı bakımından da değerlidir.

AB yönetişimi bakımından doğrudan genel oy ilkesine göre yapılan AP ilk seçimlerini de gelişim sürecinde “katılımcılık ilkesi” özelinde ayrıca zikretmek gerekmektedir. 22 Nisan 1970 tarihli Konsey toplantısında AP seçimlerinin doğrudan genel oy ilkesine göre yapılması devlet ve hükümet başkanları tarafından kabul edilmiş⁹³ ve devamında 20 Eylül 1976 tarihinde imzalanan “Meclis Temsilcilerinin Doğrudan Genel Oy Yöntemiyle Seçilmesine İlişkin Pakt”⁹⁴ ile AP seçimlerinin doğrudan genel oy ilkesine göre yapılması konusu hukuki bir nitelik kazanmıştır. Bu Pakt'ın 1 Temmuz 1978 tarihinde yürürlüğe girmesi ile doğrudan genel oy ilkesine göre

⁹² Joint Declaration by The European Parliament, The Council and The Commission Concerning The Protection of Fundamental Rights and The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, OJ, C 103, 27/04/1977, s. 1-2.

⁹³ AKŞEMSETTİNOĞLU, Gökhan, “Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde 40 Yıl: 1979 – 2019”, **EOÜSBD**, S. 21/1, Haziran 2020, s. 164.

⁹⁴ Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage, OJ, L 278, 8/10/1976.

ilk seçimler 7-10 Haziran 1979 tarihinde yapılmıştır.⁹⁵ AP'nin ilk defa doğrudan genel seçimlerle oluşturulması, karar alma mekanizmasına doğrudan dahil olma ile siyasal meşruiyete sağladığı katkı açısından iyi yönetim adına AB'de önemli bir gelişme olarak sayılabilir.⁹⁶

AB bütünleşme sürecinin en kritik meselelerinden biri şüphesiz karar alma usul ve yöntemleri olmuştur. Bütünleşmenin kaderi çoğu zaman buradaki usul ve yöntemde dğümlenmiştir. AB iyi yönetişiminin gelişimi de bu karar alma usul ve yöntemleri ile de doğrudan ilişkilidir. Bu bağlamda 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi⁹⁷ ile kurucu antlaşmalarda yapılan tadilat önemlidir. Avrupa Tek Senedinin özellikle kurumsal yapı ve karar alma süreçlerinde iyi yönetişimin özellikle verimlilik ilkesi ile ilişkilendirilebilecek AB yönetişimine ilişkin kazanımları kısaca özetlemek gerekirse;

- Topluluk Konseyi'nin, karar alma sürecinde “oyçokluğu” prensibinin kural, “oybirliği”nin ise istisna hale getirilmesi⁹⁸,
- Konsey ve Komisyonun önermeleri üzerine AP'nin “mütalaasını aldıktan sonra” şeklindeki mevcut Antlaşma hükümleri “AP ile işbirliği içinde” şeklinde

⁹⁵ SCHMITT, Hermann, “The First European Parliament Direct Elections, 7–10 June, 1979: Results, Compared with National Election Results”, **EJPR**, S. 8, 1980, s. 145-158.

⁹⁶ TEZCAN Ercüment, “Hukuksal ve Kurumsal Yapının Gelişimi”, **Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları** (Ed. Ercüment Tezcan), İstanbul 2013, s. 23.

⁹⁷ Avrupa Tek Senedi (Single European Act), OJ, L 169, 29/06/1987.

⁹⁸ Avrupa Tek Senedi, m. 4.

değiştirilmek suretiyle AP'nin karar alma sürecindeki rolünün mütalaa vermekten işbirliği seviyesine yükseltilmesi⁹⁹,

- “Avrupa Siyasi İşbirliği”ne¹⁰⁰ ve “Dış Politika Konusunda Avrupa İşbirliğine Dair”¹⁰¹ hükümlerin eklenmesi ile Topluluğun faaliyet alanının genişlemesi,
- Adalet Divanı bünyesinde, “ilk derece mahkemeleri” adı altında yeni bir mahkemenin kurulması¹⁰²
- Konsey'in yılda en az iki kez toplanacağı¹⁰³,

yönündeki düzenlemeleri öne çıkılmaktadır.

Avrupa Tek Senedi, “Lüksemburg Uzlaşması” ile birlikte karar verme sürecine gelen “oybirliği” ilkesinin sıklıkla kullanılması alışkanlığını hukuken ortadan kaldırarak bütünleşmenin uluslararası niteliğine büyük katkı sağlamıştır. Tek Sened ile ilk defa kurucu antlaşmalar düzeyinde “Avrupa Siyasi İşbirliği” mekanizmasına dair hükümler getirilmiş olması AB bütünleşmesindeki siyasal alanın hukuksal temelini oluştururken AB derinleşmesine alan açtığı gibi AB yönetişiminin konu ve kapsamını da genişletmiştir.

Avrupa Tek Senedi'nin en önemli sonucu şüphesiz bütünleşmeyi bir ileri noktaya taşıyan “Tek Pazar”ın oluşturulması üzerinde gerçekleşmiştir. “Tek Pazar”ın oluşturulması sadece üye devletler mevzuatında fiziki ve teknik engelleri kaldırmak

⁹⁹ Avrupa Tek Senedi, m. 6.

¹⁰⁰ Avrupa Tek Senedi, Ortak Hükümler m. 1-3.

¹⁰¹ Avrupa Tek Senedi, m. 30.

¹⁰² Avrupa Tek Senedi, m. 4.

¹⁰³ Avrupa Tek Senedi, m. 2/2.

adına 279 tedbirin yerine getirilmesi dikkate alındığında¹⁰⁴ bizatihi sürecin kendisi AB yönetişiminin gelişmesi için önemli bir fırsat alanı açmıştır. Tek Pazar'ın oluşturulması sürecinde yoğun ve uzun süren müzakere ve uzlaşma arayışları iyi yönetişimin katılımcılık ilkesi için önemli bir pratik oluşturmuştur.

Avrupa Siyasi İşbirliğine Dair 13 Ekim 1981 tarihli Londra Raporu'nda AP'nin kararlarını bakanların tartışmalarında, tebliğlerinde ve açıklamalarında daha fazla dikkate almaları yer almıştır.¹⁰⁵ Avrupa siyasi işbirliği içinde AP'nin rolüne dair istişare seviyesinde de olsa ileriye doğru atılmış küçük bir adım olmuştur. Bununla beraber zirve toplantılarından sonra Konsey Başkanı'nın Parlamento'ya yaptığı konuşmalar başta olmak üzere AT Bakanlar Konseyi Başkanı ve Avrupa Konseyi Başkanı'nın toplantıların başında ve sonunda yaptıkları konuşmalarda siyasi işbirliği konularına yer ayırmaları bir teamül kabul edilmiştir.¹⁰⁶

AP'nin erken dönem içinde özellikle temel haklara ilişkin olarak yayımlanmış olduğu raporlarda AB yönetişiminin gelişimi açısından önem arz etmektedir. Bu

¹⁰⁴ From The Single Act to Maastricht and Beyond the Means to Match Our Ambitions, Commission of the European Communities, Com(92) 2000, 12 Şubat 1992, s.7-8. Bkz. PELKMANS, Jacques, The Significance of EC-1992, The European Community: To Maastricht and Beyond, (Ed. Pierre Henry Laurent), Special Edition of The Annals of to American Academy of Political and Social Science, January 1994, s. 103.

¹⁰⁵ PENDERS, M. Jean, "The European Parliament and European Political Cooperation", **ISIA**, C. 2, S. 4 , 1988, s. 44.

¹⁰⁶ Report on European Political Cooperation, London, 13 October 1981, 18/12/2013, s. 6, https://www.cvce.eu/content/publication/2002/1/18/869a63a6-4c28-4e42-8c41-efd2415cd7dc/publishable_en.pdf, (Son Er. T.: 14/10/2022).

bağlamda 1983 yılından bu tarafa düzenli olarak yayınlamaya başladığı “Dünyada İnsan Hakları Raporu” ayrımcılık, azınlık hakları, iltica, çocuk hakları ve yabancı düşmanlığı gibi konulara eğilmektedir.¹⁰⁷

İyi yönetim anlamında üye devletlerin işbirliği ve koordinasyonunu dolandırıcılıkla mücadelede etkin kılmak üzere 1988’de Avrupa Komisyonu Genel Sekreterliği’nin bir parçası olarak "Dolandırıcılıkla Mücadele Koordinasyon Birimi" oluşturulmuş olması da kayda değer bir gelişme olarak görülebilir.¹⁰⁸ Ulus ötesi organize dolandırıcılıkla mücadele için gereken koordinasyonu ve yardımı sağlamak üzere ulusal dolandırıcılıkla mücadele departmanlarının birlikte çalışma zemini oluşturulmuştur.

AP, 12 Nisan 1989’da “Temel Hak ve Özgürlükler Bildirgesi” yayımlamıştır.¹⁰⁹ Bu Bildirge’de insan onuruna saygı, yaşam hakkı, yasa önünde eşitlik, toplantı ve dernek kurma özgürlüğü, mahkemelere başvuru hakkı gibi temel hak ve özgürlüklere yer verilmiştir. 1991 yılı Haziran ayında yapılan Lüksemburg Zirvesi’nde Avrupa Toplulukları’nın dış ilişkilerinde insan haklarının temel ilkelerini belirleyen “İnsan Hakları Bildirgesi” kabul edilmiştir.¹¹⁰ Özellikle az gelişmiş ülkelerle AB

¹⁰⁷ TÜRKMEN, Füsun, “Avrupa Birliği ve İnsan Hakları”, **Dünden Bugüne Avrupa Birliği** (Ed. Beril Dedeoğlu), Boyut Yayınları, İstanbul, 2003, s. 139-142.

¹⁰⁸ The Task Force "Anti-Fraud Coordination Unit" (UCLAF), https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/history_en (Son Er. T.: 12/10/2022).

¹⁰⁹ Declaration of Fundamental Rights and Freedoms, OJ, C 120, 16/05/1989.

¹¹⁰ ÇAVUŞOĞLU Naz, “Avrupa Topluluğu/Birliği’nin İnsan Hakları Politikası”, **İHY**, C. 21-22, 1999-2000, s. 8.

arasında yapılan kalkınma, yardım ve işbirliği anlaşmalarında insan hakları bağlamındaki standartlar bir anlaşma koşulu olarak öngörülmüştür. Bu “insan haklarını” uluslararası anlaşmaları geçersiz kılacak kadar güçlü bir dış politika aracı haline de dönüştürmüştür.¹¹¹

AB’de erken dönem gelişmeleri içinde en temel mesele AB yönetimi ve hukuk sisteminin nasıl anlaşılacağı olmuştur. AB, ilk olarak çoğunluğunu uluslararası hukukçuların oluşturduğu görüşe göre uluslararası bir örgüt olarak algılanmış ancak

¹¹¹ *Pacta Sunt Servanda* ilkesi gereği uluslararası anlaşmaların “insan hakları” nedeniyle askıya alınması pek mümkün değilken 15 Aralık 1989 tarihinde imzalanan IV. Lome Sözleşmesi’nin 5’inci maddesinde işbirliğinin, insanı merkeze alan ve dolayısıyla tüm insan haklarına saygı gösterilmesini ve bunların geliştirilmesini gerektiren kalkınmaya yönelik olduğundan kalkınma politikası ve işbirliğinin, temel insan haklarına saygı gösterilmesi ve bunlardan yararlanılması ile yakından bağlantılı olduğu ifade edilerek insan haklarına verilen önem vurgulanmış ve 4 numaralı Protokol ile de Akit Taraflar, insan hakları ihlali ve insan onuruna hakaret teşkil eden ayrımcılığın ortadan kaldırılması için etkin bir şekilde çalışma kararlılıklarını beyan etmişlerdir. Sözleşme’nin 366’ncı maddesi kapsamında insan hakları ihlalleri nedeniyle anlaşmaların askıya alınması uygulaması başlamıştır. Bkz. Lome Sözleşmesi, Fourth ACP-EEC Convention, OJ, L 229, 17/8/1991.

Divanın 1960 ve 1970’li yıllarda verdiği kararlarla¹¹² sui generis kendine has bir hukuk sisteminin olduğu yerleşmiştir.¹¹³

AB’de erken dönem içinde iyi yönetim ilkelerinin oluşumu Divan’ın temel haklar perspektifi içinde ortaya koyduğu içtihatla kendini göstermeye başlamıştır. Divan hak dağıtmaktan kaçınma durumuna meydan vermemek için hukukun genel ilkelerine başvurmuş ve bu ilkelerle bağlı olduğunu kabul etmiştir.¹¹⁴ Divan’ın bir üye devlet mahkemesinin talebi üzerine Topluluk düzenlemesinin temel haklara uygunluğunu denetlediği davada Birlik hukuku genel prensiplerinin temel hakları içerdiğini söylemiştir.¹¹⁵ Sonraki bir dönemde vermiş olduğu kararında ise ulusal anayasalardaki temel hakları koruma sistemlerine atıf yapmıştır.¹¹⁶

Nold davasında¹¹⁷ da üye devletler tarafından ortak kabul gören anayasal gelenekler dışında, üye devletlerin taraf oldukları insan haklarının korunmasına ilişkin uluslararası antlaşmaların da, Topluluk hukuku bakımından rehber ilkeler

¹¹² Case-26/62, *NV. Almegene Transporten Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963], ECR 003 ; Case-6/64, *Costa v Ente Nazionale per l’ Energia Elettrica (ENEL)*, [1964], ECR 585.

¹¹³ ÖZKAN, Işıl, **Avrupa Birliği Kamu Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2011, s. 325.

¹¹⁴ Case-29/69, *Stauder*, [1969], ECR 419.

¹¹⁵ DURSUN, Suat, “Avrupa Toplulukları Adalet Divanı”, **Danıştay Dergisi**, C. 34, S. 108, 2004, s. 70.

¹¹⁶ Case-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, [1970], ECR 1125.

¹¹⁷ Case-4/73, *Nold v Commission*, [1974], ECR 491.

oluşturduğunu belirtmiştir.¹¹⁸ Dolayısıyla AB iyi yönetişiminin gelişimi için ihtiyaç olan hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı Divan'ın topluluk hukukunu uygulama pratiği içerisinde karşılık bulmuştur.

28 Kasım 1991'de İnsan Hakları, Demokrasi ve Kalkınma Konseyi'nde toplanan üye devletler iyi yönetişimin önem ve içeriğine dair aşağıdaki açıklama yapılmıştır¹¹⁹:

“.....Avrupa Birliği, hukukun üstünlüğünü, demokratik yapıları ve iyi yönetişimi güçlendirmeyi amaçlayan tüm girişimleri aktif olarak teşvik eder.

¹¹⁸ TAŞDEMİR, Hakan, GÜNGÖR, Fatma Hakan, “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 53'üncü maddesi'nin Topluluk Hukukunun Üstünlüğüne Etkisi”, **GÜHFD**, 2008, C.12, S. 1-2, s. 1080; Sonrasında Nold II kararıyla, Birliğin temel hak ve hürriyet düzeninin hukuksal kaynakları arasına insan haklarına ilişkin uluslararası antlaşmalar da dahil edilmiştir. Böylece insan haklarına ilişkin uluslararası antlaşmalar, ortak anayasal geleneklerin yorumunda başvurulmuş bir araç olmanın ötesine geçerek bağımsız bir kaynak olarak Birliğin temel hak ve hürriyet düzeninin dayanaklarından biri haline gelmiştir. Bkz. ODER, Bertil Emrah, “Avrupa Bütünleşmesinin Temel Hak Boyutu”, **İnsan Hakları Cogito 98** (Ed. Korkut Tankuter), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Aralık 2000, s. 483-483.

¹¹⁹ Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation in 1993 of the Resolution of the Council and of the Member States Meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development, Brussels, 23/02/1994, s. 7 ve 15 <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0042&from=EN> (Son Er. T.:13/10/2022).

.....*Kamu hizmetlerinin yönetiminde iyi yönetim ilkeleri veya şeffaflık bir başka önceliktir. Komisyon, şeffaf, açık kamu yönetimi için sağlam temeller üzerinde planlar oluşturmayı mümkün kılacak tüm önemli reformları (adem-i merkezileşme, etkin denetim organları, vergi reformu gibi) desteklemelidir.*”

Bu açıklamadan da anlaşılacağı üzere 90'lara gelindiğinde “iyi yönetim”in kavram olarak artık Topluluk Belgeleri içerisine girmeye başladığı ve açıkça teşvik edildiği görünmektedir.

İyi yönetimin bugün geldiği noktadan baktığımızda ise erken dönem AB iyi yönetim gelişmeleri içinde kayda değer önemli bir gelişmeyi öne çıkartmak mümkün olmasa da bazı tespitlerde bulunmak mümkündür. Bu dönem içerisinde klasik yönetim araçları ve hukuk terminolojisi ile kısmen Divanın içtihatı çerçevesinde sorunların üstesinden gelinmeye çalışıldığı söylenebilir.¹²⁰ Bunun itici gücü ve motivasyonu da Avrupa'nın geleceğini şekillendirmekle meşgul olanların bütünleşme yönündeki istek ve hedefleri olmuştur. Bu dönemin temel karakteristiği ise yönetim ve yönetime dair kuralların şekillenmesi ve uygulanmasında Komisyon ve Divan güçlü iki figür olarak kendini belli ederken bir bütün olarak Topluluk yeni doğmuş olmanın zayıflığı içindedir.¹²¹

¹²⁰ HARLOW, Carol, a.g.m., s. 444.

¹²¹ Ibid., s. 442.

C. Avrupa Birliği İyi Yönetişiminde Ara Dönem Gelişmeleri (1993-2009)

Avrupa siyasi birliği üzerine ilk olarak Ocak 1991’de başlayan hükümetlerarası Konferansların neticesinde Maastricht’te, Şubat 1992’de Avrupa Birliği Antlaşması¹²² imzalanmış ve Kasım 1993’de yürürlüğe girmiştir.¹²³ AB bütünleşmesinin en önemli basamaklarından biri bu Antlaşma ile geçilmiştir. AB bütünleşmesinin derinlik kazanması ile AB yönetişiminin gelişimi arasında bir paralellik olduğu kadar bütünleşmenin kurumsallaşması ile iyi yönetişimin hukuksal zemininin güçlenmesi arasında da benzer bir paralellik ve ilişki bulunmaktadır. Maastricht Antlaşması’nın yürürlüğü ile başlayıp Lizbon Antlaşması’nın yürürlüğüne kadar geçen zaman içerisinde AB yönetişiminde temel iki aks üzerinde ciddi gelişmeler olduğu görülmektedir. Bunlardan ilki iyi yönetişimin kurumsal çerçevesine dair atılmış olan adımlar iken ikincisi iyi yönetişim ile hukuk arasındaki bağı güçlenmesidir. Aşağıda bu hususlara ilişkin gelişmeler mümkün olduğunca kronolojik akış içerisinde ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Bu dönem iyi yönetişim gelişmelerinin başlangıcını ve en önemli adımını Maastricht Antlaşması oluşturmaktadır. Maastricht Antlaşması, Avrupa Tek Senedi’nin

¹²² Avrupa Birliği Antlaşması (Treaty on European Union), OJ, C 191, 29 Temmuz 1993.

¹²³ BACHE, Ian, GEORGE Stephen, BULMER, Simon, a.g.e., s. 161.

ötesine geçerek oyunun kurallarını ve ortaya çıkmakta olan Avrupa politikasının uluslararası yeterliliklerinin netleşmesine yardımcı olmuştur.¹²⁴

Avrupa Ekonomik Topluluğu'ndan, Avrupa Birliği'ne geçiş, adalet içişleri, ODGP gibi yeni alanların kurucu antlaşmalara dahil edilmesi¹²⁵ ve Birlik vatandaşlığı ile Avrupa Ombudsmanı'nın kuruluşu Maastricht Antlaşması ile gerçekleşmiştir. Antlaşma önemli daha bir çok hükmü ihtiva etmekle birlikte biz burada AB'de iyi yönetişimin gelişimi açısından önemli olanlarını zikretmekle yetineceğiz.

AB iyi yönetişimi açısından taşıdığı önem bakımından kurumsal yapıya Avrupa Ombudsmanı'nın kazandırılması çok önemli bir gelişme olmuştur.¹²⁶ AB iyi yönetişiminin kurumsal çerçevesini oluşturan bu kurum aynı zamanda kurum inşası yoluyla AB'de elde edilmiş önemli kazanımlara da iyi bir örnek oluşturmaktadır. İlk Avrupa Ombudsmanı (Jacob Söderman) Parlamento tarafından 1995 yılında atanmış¹²⁷ ve "kendi inisiyatifiyle yürütülen soruşturmalar"¹²⁸ ve iyi yönetimi teşvik etme

¹²⁴ SCHMITTER, Philippe, "Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories", **Governance in the European Union** (Eds. Gary Marks, Fritz. Scharpfh, Philippe Schmitter and Wolfgang Streeck), London:Sage,1996, s. 1.

¹²⁵ BACHE, Ian, GEORGE Stephen, BULMER, Simon, a.g.e., s. 161

¹²⁶ Bkz. Maastricht Antlaşması, m.138e.

¹²⁷ **European Ombudsman - History**, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/history>, (Son Er. T.:14/10/2022).

¹²⁸ Notably the Special Report and Decision by the European Ombudsman Following the Own-Initiative Inquiry into Public Access to Documents held by Community Institutions and Bodies (December 1997),

taahhüdü ile AB yönetiminde iz bırakmaya başlamıştır. Avrupa Ombudsmanı'nın 1996 yılına ait raporunda kötü yönetimin tanımını yapmış ve kötü yönetim örneklerini ortaya koymuştur.¹²⁹ Tezimizin ilerleyen kısmında Avrupa Ombudsmanı ayrı bir başlık altında ele alındığından dolayı burada sadece varoluşunun AB yönetişimi için önemini vurgulamakla iktifa ediyoruz.

Bu dönem içindeki en önemli iyi yönetim gelişmelerinden biri de AB vatandaşlığı kavramının getirilmiş olmasıdır.¹³⁰ Üye devlet vatandaşlarına aynı zamanda Birlik vatandaşlığı sıfatı da tanınmak suretiyle belli şartların sağlanmasıyla üye devletlerde serbestçe dolaşma ve ikamet etme¹³¹, AP ve Ombudsmana başvuru hakkı¹³² gibi haklar tanınmıştır.

Diğer önemli bir gelişme ise temel hakların kurucu antlaşmada artık açıkça dayanağının öngörülmesi olmasıdır. Divan tarafından içtihatla oluşmuş olan temel haklara ilişkin güvence Maastricht Antlaşması'nın F/2 maddesi ile kurucu antlaşmalara girerek birincil düzeyde temel hak güvencesi oluşturmuştur. Buna göre, Birlik, AİHS ile güvence altına alınan ve üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan temel haklara Topluluğun genel ilkeleri olarak saygı gösterecektir. Benzer şekilde bir

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-4-1998-0265_EN.html, (Son Er. T.: 12/12/2022)

¹²⁹ Annual Report for 1996, **The European Ombudsman**, Strasburg, 27 Nisan 1997.

¹³⁰ Maastricht Antlaşması m. G(9) ile değişik ATA m. 8 vd.

¹³¹ Maastricht Antlaşması m. G(9) ile değişik ATA m. 8/a ve 8/b.

¹³² Maastricht Antlaşması m. G(9) ile değişik ATA m. 8/d, 8/e.

yetkinin kullanılabilceği en etkili yönetim düzeyinde kullanılmasını öngören katmanlı yetki ilkesi de Maastricht Antlaşması ile Birlik genel kuralı haline gelmiştir.¹³³

Kurumların karar alma mekanizmaları açısından da önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Özellikle AP açısından yasama sürecine danışma ve işbirliği ile katılma usulünün yanında “uygunluk görüşü usulü” ve “ortak karar usulü” ile de katılım imkanı getirilmiştir.¹³⁴ Uygunluk görüşü usulünde kural olarak yasama süreci Komisyon tarafından başlatılmış olmakta olup Konsey’in norm koyabilmesi AP’nin uygunluk görüşü vermesine bağlıdır.¹³⁵ Ortak karar usulünde ise yasama sürecinde Konsey ve Parlamento genel olarak eşit haklara sahiptir. Artık AP istediği normu koyamasa da istemediğini çıkartmayacak bir güce kavuşmuştur.¹³⁶ Konsey’in karar alma usulleri bakımından ise Maastricht Antlaşması ile nitelikli çoğunluk ile karar alabileceği alanlar genişlemiştir.

Kurumsal yapıya Sayıştay’ın dahil olması Maastricht Antlaşması ile olmuş ve uygunluk bildirimini vermekle görevlendirilmiştir.¹³⁷ Birlik Kurumları arasında Anayasal

¹³³ Maastricht Antlaşması m. m. G(5) ile değişik ATA m. 3/b.

¹³⁴ Maastricht Antlaşması m. G(41) ile değişik ATA m. 138/b.

¹³⁵ BAYKAL, Sanem – GÖÇMEN, İlke, **Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku**, Ankara, 2016, s. 113.

¹³⁶ Ibid, s. 114.

¹³⁷ Maastricht Antlaşması m. G/6 ile değişik AET’yi kuran Antlaşmanın m. 4.

Bkz. AKÇAY, Belgin- GÖÇMEN, İlke, “Sayıştay”, **Avrupa Birliği, Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar** (Eds. Belgin AKÇAY - İlke GÖÇMEN), Ankara, Seçkin, 2014, s.267-268.

düzlemde Sayıştay'ın zikredilmesi hesap verilebilirlik ve şeffaflık anlamında iyi yönetimdeki gelişmelerden biri olarak anılabilir.¹³⁸ Sayıştay Birliğin hesaplarının güvenilirliğinin sağlanması, hesapların dayanağı olan işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ve Birlik bütçesinin hukuka uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının raporlanması ile sorumlu olacaktır.¹³⁹

Burada üzerinde durulması gereken bir başka husus ise Maastricht Antlaşması'nın ekinde yer alan ve iyi yönetişimin gelişim sürecine dair önemi bulunan deklarasyonlardır. Bunlardan ilki Bilgi Edinme Hakkına İlişkin 19 sayılı Deklerasyondur.¹⁴⁰ Bu Deklerasyon'da karar alma sürecinin şeffaflığının kurumların demokratik yapısını ve halkın yönetime olan güvenini güçlendirdiği vurgulanarak Komisyonun en geç 1993'ten önce Konsey'e, kurumlara sunulan bilgilere halkın erişimini iyileştirmek için alınacak önlemlere dair bir rapor sunmasını tavsiye etmiştir.

Bu husustaki diğer önemli bir deklarasyon ise AB'de Ulusal Parlamentoların Rolüne İlişkin 13 numaralı Deklerasyondur.¹⁴¹ Ulusal Parlamentolar ile AP arasındaki bilgi alışverişinin hızlandırılması bağlamında, Komisyon'un mevzuat önerilerinin ulusal parlamentolara bilgi veya olası inceleme için zamanında ulaştırılması, uygun karşılıklı kolaylıklar sağlamak ve aynı konularla ilgilenen Parlamento üyeleri arasında

¹³⁸ Maastricht Antlaşması m. G(6) ile değişik ATA m. 4. ve ABA m. G(59) ile değişik ATA m. 188a vd.

¹³⁹ Maastricht Antlaşması m. G(59) ile değişik ATA m. 188c(1).

¹⁴⁰ Declaration on the Right of Access to Information, Treaty on European Union.

¹⁴¹ Declaration on the role of national Parliaments in the European Union, Treaty on European Union.

düzenli toplantıların yapılması yoluyla ulusal parlamentolar ile AP arasındaki temasların hızlandırılmasına dikkat çekilmiştir.

Amsterdam'da 2 Ekim 1997'de imzalanıp 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması¹⁴² ile ilk olarak Birliğin “özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel haklara saygı ve hukukun üstünlüğü” ilkeleri üzerine kurulu olduğu kurucu antlaşma düzeyinde norma dönüşmüştür.¹⁴³ Bu iyi yönetim açısından hukukun üstünlüğü bağlamında insan haklarının ve temel hakların korunacağına dair birincil seviyede Kurucu Antlaşma'da bir garantinin oluşturulmuş olması kıymetlidir.

Ulusal parlamentoların görüşlerini dile getirip süreçlere dahil olabilmelerine imkan sağlamak üzere Amsterdam Antlaşması'na ekli AB'de Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Protokol kabul edilmiştir.¹⁴⁴ Bu Protokolle 16-17 Kasım 1989'da Paris'te ilk toplantısı yapılan ve COSAC¹⁴⁵ olarak anılan Avrupa İşleri Komiteleri

¹⁴² Amsterdam Antlaşması (Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts), OJ, C 340, 10 Kasım 1997.

¹⁴³ BAYKAL, Sanem – GÖÇMEN, İlke, a.g.e., s. 118. ; Bkz. Amsterdam Antlaşması, m.1(8) ile değişik ABA m. 6(1).

¹⁴⁴ AB'de Ulusal Parlamentoların Rolü Hakkında Protokol (Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union), OJ, C 340, 10 Kasım 1997, s. 113.

¹⁴⁵ COSAC (Conferance of Parlimentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union) parlamentolarının AB meseleleriyle ilgilenen komitelerinin yanı sıra AP temsilcilerinden oluşan bir Konferanstır. COSAC'ın iki yılda bir yapılan toplantılarında, her Parlamento'yu altı üye temsil eder. Ayrıca, aday devletlerin ulusal

Konferansı'nın özellikle taslak yasal metinler temelinde, AB kurumlarının dikkatine uygun gördüğü her türlü katkıyı yapabilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, tüm Komisyon danışma belgelerinin (yeşil ve beyaz kitap ve bildirimler) derhal üye devletlerin ulusal parlamentolarına iletileceği belirtilmiştir.

Katmanlı yetki ilkesi ve orantılılık ilkelerinin uygulanmasına ilişkin olarak Amsterdam Antlaşmasına ek protokol kabul edilmiştir.¹⁴⁶ Buna göre Birlik kurumları kendilerine verilen yetkiyi kullanırken katmanlı yetki ilkesine uyulmasını sağlayacağı ve topluluğun herhangi bir eyleminin Antlaşmanın öngördüğü amaçlara ulaşmak için gerekli olanın ötesine geçmeyeceğine ilişkin orantılılık ilkesine uyumu sağlayacağı belirtilmiştir.

Amsterdam Antlaşması ile üye devletlerin ortak çıkarlarının bulunduğu alanlarda özellikle ODGP'de “ortak strateji”, “ortak tutum” ve “ortak eylem” adları altında tasarruflar sistematize edilmiş olup¹⁴⁷ Avrupa Konseyi'nin ilk ortak strateji

Parlamentoları, her biri üç gözlemci ile katılmaya davet edilir. COSAC toplantıları genellikle AB Konseyi Başkanlığını elinde bulunduran devletin başkentinde gerçekleşir. Bkz. Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union - COSAC, <http://www.cosac.eu/en/>, (Son Er. T.: 19/10/2022).

¹⁴⁶ Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, OJ, C 340, 10 Kasım 1997, s. 105.

¹⁴⁷ Amsterdam Antlaşması, m. 1(10) ile değişik ABA m. 12, 14, 15.

konusu da 3-4 Ekim 1999'da yapılan Zirve'de AB-Rusya ilişkileri olmuştur.¹⁴⁸ ODGP gibi üye devletlerin çok farklı çıkar ve menfaatlerinin iç içe geçtiği bir alanda AB'nin geniş katılımcılık içerisinde ortak bir uzlaşmayı yansıtacak kendine özgü esnekliği içeren tasarruf araçlarını ortaya çıkarması AB'nin karşı karşıya kaldığı zorluklara karşı iyi yönetim için elverişli araçlar üretme çabasının da bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Komisyon'un bütçenin uygulanması ve harcamalar açısından sorumluluğunun denetimi bağlamında Avrupa Sayıştay'ının 1996 yılı bütçesine ilişkin raporu Birlik kurumlarının şeffaflığı ve hesap verilebilirliği konusunda ciddi soru işaretlerini beraberinde getirmiştir.¹⁴⁹ Sayıştay'ın bu raporu üzerine AP'nin Bütçe Komitesi bütçenin ödenmesini tavsiye etmeyi red etmiştir. Avrupa Toplulukları İnsani Yardım Ofisinin (ECHO) 1993-1995 yılları arasındaki harcamaları Komisyonun Dahili Dolandırıcılık Birimi tarafından kontrol edilmemiş Bosna ve Afrika'daki insani yardım operasyonu harcamalarında ciddi usulsüzlükler görülmüştür.¹⁵⁰ Ayrıca Komisyonun, Leonardo Gençlik Programı altındaki bazı atamaların usulsüz yapıldığı ortaya çıkmış ve

¹⁴⁸ AKDOĞAN, Muzaffer, "1961'den Günümüze Avrupa Konseyi'nin Gelişimi ve İşlevi", **Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları** (Ed. Ercüment Tezcan), İstanbul, 2013, s. 168.

¹⁴⁹ Annual Report Concerning the Financial Year 1996, Court of Auditors, OJ, C 348, 18/11/1997, s. 1-417.

¹⁵⁰ Bkz. RINGE, F. Nils, "The Santer Commission Resignation Crises: Government Opposition Dynamics in Executive Legislative Relations of the EU", **European Union Studies Association**, 27-29 Mart 2003, <http://aei.pitt.edu/2919/1/156.pdf>, (Son Er. T.: 10/11/2022).

bu arada Avrupa Sayıştay'ının 1997 yılı denetim raporunda AB toplam bütçesinin %5'ine ilişkin harcamaların tam olarak açıklanmadığı belirtilmiştir. Bu olaylar üzerine AP, Komisyon'un görevine son vermek için gerekli 2/3'i çoğunluğa erişememiş ancak AB'nin başlangıcından bugüne en yüksek oyu alan gensoru önergesi verilmiştir. Bu gelişmeler üzerine Avrupa Komisyonu Başkanı Santer 11 Ocak 1999'da AP'ye sunduğu eylem planı ile Komisyonun dışında bağımsız bir Dolandırıcılıkla Mücadele Birimi kurulmasını ve Komisyonerler, onların kabineleri ve tüm Komisyon çalışanları için davranış kurallarının belirlenmesini önermiştir.¹⁵¹ Ancak yaşanan krizden sonra Avrupa Komisyonu Başkanı ve Komiserler toplu olarak 15 Mart 1999'da istifa etmek durumunda kalmışlardır.¹⁵²

AB'nin mali çıkarlarına yönelik dolandırıcılıkla mücadelesinde bağımsız bir soruşturma yetkisine sahip Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi (OLAF) Avrupa Komisyonu'nun 1999/352 sayılı kararı ile kurulması iyi yönetişimin hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkeleri yönüyle önemli bir adım olmuştur.¹⁵³ OLAF tarafından yürütülen soruşturmalara ilgili olarak AP ve Konsey tarafından 25 Mayıs 1999 tarihli 1073/1999 sayılı Tüzük kabul edilmiştir.¹⁵⁴ Ayrıca AP, AB Konseyi ve Avrupa Toplulukları

¹⁵¹ BACHE, Ian, GEORGE Stephen, BULMER, Simon, a.g.e., s.182-183.

¹⁵² Bkz. TOMKINS Adam, "Responsibility and Resignation in the European Commission", **The Modern Law Review**, C. 62, S. 5, Eylül 1999, s. 744-765.

¹⁵³ Commission Decision of 28 April 1999 Establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF), OJ, L 136, 31/5/1999, s.20-22.

¹⁵⁴ Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), OJ, L 136, 31/5/1999, s.1-7.

Komyonu arasında OLAF tarafından yürütülen i soruturmalarla ilgili olarak 25 Mayıs 1999'da Kurumlararası Sözleşme kabul edilmiştir. Birliğin çıkarlarına zarar veren dolandırıcılık, yolsuzluk ve herhangi bir yasa dışı faaliyetin nlenmesine ilişkin i soruturmalarla ilişkin hüküm ve koşullarla ilgili olarak verilecek kararlara yönelik örnek bir model karar bu sözleşmenin ekinde yer almıştır.

Avrupa yönetiminin kalitesinin arttırılması için Avrupa Ombudsmanı İyi İdari Davranış Kuralları için 23 Kasım 1998'de çağrıda bulunmuştur.¹⁵⁵ Malmö'de Ağustos 1999'da "Avrupa Topluluğu Hukukunun Genel İlkeleri" konulu bir konferans düzenlenmiştir.¹⁵⁶ Konferansın temel amacı, Birliğin genel ilkelerini, bunların AB hukuk düzenindeki kapsamını ve ulusal düzeydeki etkilerini yukarıdan aşağıya bir Avrupa hukuku yaklaşımı ile analiz etmektir.¹⁵⁷ Konferansta Birlik kurumlarında iyi yönetim ilkesinin sağlanmasına dikkat çekilmiştir.

1999 yılındaki diğer önemli bir gelişme Köln Zirvesinde gerçekleşmiştir. Zirve'de Birliğin temel hakların önemini ve Birlik vatandaşlığı ile temel haklar arasındaki ilişkiyi daha görünür kılacak temel hak ve özgürlükleri; genel ilkeler olarak

¹⁵⁵ European Ombudsman Press Release, No: 12/1998, 23 Kasım 1998, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/207>, (Son Er. T.: 19/10/2022).

¹⁵⁶ Bkz. BERNITZ Ulf, NERGELIUS Joakim (Eds.), **General Principles of European Community Law : Reports from a Conference in Malmö 27-28 August 1999**, Organised by the Swedish Network for European Legal Studies and the Faculty of Law University (European Monographs Series Set), Kluwer Law International, 2008.

¹⁵⁷ ADDINK, Henk, **Good Governance Concept and Context**, First Edition, Oxford University Press, 2019, s. 45.

temel usule ilişkin haklar ile Birlik vatandaşlığına tanınan hakları da içeren bir Şart'a ihtiyaç duyduğu belirtilmiştir.¹⁵⁸ Köln Zirvesi sonunda Temel Haklar Şartı Taslağı'nın, Devlet ve hükümet başkanlarının ve Komisyon Başkanı'nın temsilcilerinin yanı sıra AB üyelerinden oluşan bir organ tarafından hazırlanıp Aralık 2000'de sunulacağı açıklanmıştır.¹⁵⁹

AB'de iyi yönetişime ilişkin reformlar ve Avrupa kamuoyu ile yeni ilişkiler vaat eden 1 Mart 2000'de Avrupa Komisyonu'nca yayımlanmış olan idari reformlara ilişkin Beyaz Kitap, hizmet esaslı bir kültürü yerleştirmeyi hedeflemesi bağlamında iyi yönetim bakımından önemlidir.¹⁶⁰ İdari reforma ilişkin bu Beyaz Kitap'ta; hizmet, bağımsızlık, sorumluluk, hesap verebilirlik, verimlilik ve şeffaflık gibi Avrupa kamu yönetiminin bazı temel ilkeleri vurgulanmıştır.¹⁶¹ 2000 yılı Aralık ayında yapılan Nice Zirvesi'nin sonunda 7 Aralık 2000'de Temel Haklar Şartı; Konsey, Komisyon ve AP tarafından ilan edilmiş ve 18 Aralık AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır.¹⁶²

¹⁵⁸ Cologne European Council 3 - 4 June 1999 Conclusions of the Presidency, Ek IV (European Council Decision on the Drawing up of a Charter of Fundamental Rights of The European Union), https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an4 (Son Er. T.:19/10/2022).

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ White Paper on Administrative Reform, COM 2000 (200), European Commission, 1 Mart 2000.

¹⁶¹ European Commission, White Paper on Administrative Reform, March 2000, COM 2000 (200).

¹⁶² AB Temel Haklar Şartı (Charter of Fundamental Rights of the European Union), OJ, C 364, 18/12/2000.

Bunun devamında Avrupa Komisyonu'nca 12/10/2001 tarihinde Avrupa Yönetişimi-Beyaz Kitabı AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır.¹⁶³ İyi yönetişimin ilkeleri; açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık bu beyaz kitap ile geliştirilmiş ve iyi yönetişimin ayırt edici özelliği olarak kamu hizmeti odaklı bir Avrupa yönetimi gösterilmiştir.¹⁶⁴

AP, Avrupa Ombudsmanı'nın İyi İdari Davranış Yasası için Kasım 1998'de yapmış olduğu çağrıya AB kurum ve kuruluşlarının halkla ilişkilerinde uyması gereken "İyi İdari Davranış Kuralları"nın içeren kararı Eylül 2001'de kabul ederek cevap vermiştir.¹⁶⁵ Bu kod esas olarak Avrupa Ombudsmanı'nın kötü yönetimle ilgili örneklerde içeren çalışmasına dayanmaktadır.¹⁶⁶

İyi İdari Davranış Kuralları ile Komisyon tarafından daha önce Beyaz Kitap'la ortaya konulmuş olan iyi yönetim ilkeleri kısaca detaylandırılmıştır.¹⁶⁷ Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları, 2001 yılında AP tarafından onaylanmasından bu yana, iyi

¹⁶³ **European Governance: A White Paper**, Com(2001) 428, OJ, C 287, 12/10/2001.

¹⁶⁴ HARLOW, Carol, a.g.m., s. 452.

¹⁶⁵ Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları (The European Code of Good Administrative Behaviour), The European Ombudsman, 2013, s. 2 <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>, (Son Er. T.: 19/10/2022).

¹⁶⁶ Annual Report – 1995, The European Ombudsman, 1996, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/3468> (Son Er. T.:19/10/2022).

¹⁶⁷ European Commission, Code of Good Administrative Behaviour Relations with the Public, 13 Eylül 2000, OJ, L 267, 20.10.2000.

yönetim ilkesini uygulamaya koyan önemli bir araç haline dönüşmüştür. Avrupa Ombudsmanı 6 Eylül 2001 ile 3 Mayıs 2002 arasındaki dönemde, yirmi beş raporunda 'iyi yönetim ilkeleri' veya 'iyi idari davranış' terimlerini kullanmıştır.¹⁶⁸

Nice Antlaşması 26 Şubat 2001’de imzalanmış ve 1 Şubat 2003’de yürürlüğe girmiştir.¹⁶⁹ AB iyi yönetişimi bakımından Antlaşma’da karar alma süreçleri açısından Konsey’in nitelikli çoğunlukla karar alabileceği alanın genişlemesi ve AP’deki sandalye dağılımının üye devletler açısından yeniden belirlenmesi önemli olduğu kadar Divan’da uzmanlık gerektiren spesifik alanlara ilişkin uzmanlık mahkemelerinin kurulması ilk derece mahkemeleri ile Divan’ın ayrıştırılması da önemli olmuştur.¹⁷⁰ Konsey toplantılarının yeri hususunda da Nice Antlaşması’na ekli 22 numaralı Deklerasyon ile 2002’den itibaren, her Başkanlık için bir Avrupa Konseyi toplantısının Brüksel’de yapılacağı, Birlik 18 üyeden oluştuğunda ise tüm Avrupa Konseyi toplantılarının Brüksel’de olacağı kararlaştırılmıştır.¹⁷¹ Ayrıca Nice Antlaşması’nın 38’inci maddesi ile “Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi” ismi “Avrupa Birliği Resmi Gazetesi” şeklinde değiştirilmiştir.

¹⁶⁸ ADDINK, Henk, a.g.e., s. 45.

¹⁶⁹ Nice Antlaşması (Treaty of Nice Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts), OJ, C 80, 10.3.2001, s. 1–87.

¹⁷⁰ BAYKAL, Sanem – GÖÇMEN, İlke, a.g.e., s.122-123.

¹⁷¹ Bkz. Declaration on the Venue for European Councils, Nice Antlaşmasına ekli 22 sayılı Deklerasyon, OJ, C 80, s. 85.

Avrupa yönetişimi açısından AB'ye anayasa kazandırma çabası ve bu süreçte yaşananlarda önemli bir yere sahiptir. Avrupa Anayasası, Fransa ve Hollanda gibi AB'nin iki önemli kurucu devletinin halkları tarafından yapılan referandumlarla red edilmiş olsa da sonrasında sebep olduğu gelişmeler ile Birliğin temel hak ve özgürlüklere olan ihtiyacına bir cevap olarak ABTHŞ'yi anayasa eşiti bir bağlayıcılığa taşımıştır.

Avrupa Ombudsmanı, 1995'den beri Birliğin kurum veya organlarının faaliyetlerindeki kötü yönetim vakalarına ilişkin soruşturma yürütme yetkisini kullanmıştır. Avrupa Veri Koruma Denetçisi ise kişisel verilerin işlenmesiyle ilgili olarak, gerçek kişilerin temel hak ve özgürlüklerine ve özellikle özel hayatın gizliliğine saygı gösterilmesini sağlama görevini yerine getirmektedir. Bu iki önemli kurum 2006 yılında yapıcı işbirliği için çalışma düzenlemelerini içeren bir Mutabakat Zaptı imzalamışlardır.¹⁷² Bu Mutabakat Zaptı'na göre; kötü yönetim kavramının verilerin korunmasına ilişkin Birlik düzenlemelerini uymamayı da içerdiği ve iki kurumun prosedürlerinin gereksiz tekrardan mümkün olduğunca kaçınacağı gibi ilkeleri benimsemişlerdir.

AB'de insan haklarını geliştirmek ve korumak için bağımsız referans noktası oluşturmak ve AB'de yaşayan insanların temel haklarını savunmaya yardımcı olmak üzere ABİDA'nın 352. maddesine istinaden 15 Şubat 2007 tarih ve 168/2007 sayılı Konsey Tüzüğü ile AB Temel Haklar Ajansı kurulmuş ve 1 Mart 2007'de faaliyete

¹⁷² Memorandum of Understanding between the European Ombudsman and the European Data Protection Supervisor, OJ, C 27, 7/2/2007, s. 21-23.

başlamıştır.¹⁷³ Ajans'ın faaliyetleriyle ilgili mümkün olan en yüksek düzeyde şeffaflığı sağlamak için iyi idari uygulamalar geliştireceği ve temel haklara ilişkin iyi uygulama örneklerini de vurgulayan yıllık bir rapor yayımlayacağı Tüzük'te hüküm altına alınmıştır.¹⁷⁴ Temel Haklar Ajansı, kurucu antlaşmaların öngördüğü bir kurum olmayıp ABİDA 353'üncü maddeye dayanılarak kabul edilen bir tedbirin gereği olarak ortaya çıkmıştır. Bu durum Antlaşma dışı kurulan Ajans'ın yetkileri üzerinde tartışmalara kök neden olurken¹⁷⁵ Birlik içindeki rolünü de yargısal müdahaleleri azaltıcı bir fayda sağlamak üzere önleyici mahiyet olarak ortaya çıkarmıştır.¹⁷⁶

Maastricht Antlaşması sonrasında yaşanan gelişmeleri, AB iyi yönetişiminin gelişiminde önemli bir role sahip olan Divan'ın içtihatında da görmek mümkün olmuştur. Özellikle 1998'den itibaren, Divan'ın, 'iyi idare ilkelerini' kullandığı çeşitli

¹⁷³ Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ, L 53, 22/2/2007.

¹⁷⁴ Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, m. 17/1 ve m. 4/1-e.

¹⁷⁵ Bkz. De la Rochere, Jacqueline Dutheil, "Challenges for the Protection of Fundamental Rights in the EU", **Fordham International Law Journal**, C. 33, S.6., 2011, s. 1783-1786.

¹⁷⁶ KARAYİĞİT, Mustafa T. – ÖZCEVİZ, Göksu, "Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı'na Dair Sistemsel Eksiklikler", **AAÇD**, C. 17, S. 1, 2018, s. 11-12.

kararları bulunmaktadır.¹⁷⁷ Bununla birlikte Divan'ın bazı kararlarında “kötü yönetimi” de işaret ettiği görülmektedir.¹⁷⁸

Divan'ın bu dönem içerisinde AB yönetişimine en büyük katkısı önüne gelen meselelere ilişkin olarak kurucu antlaşmalarda uygulayabileceği bir norm bulamadığından Maastricht Antlaşması'nın birinci bölümünde ortak hükümler başlığı altında yer alan F/2 maddesindeki: “Birlik, 4 Kasım 1950'de Roma'da imzalanan AİHS ile güvence altına alınan ve Topluluk hukukunun genel ilkeleri şeklinde üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan hali ile temel haklara saygı gösterir.” hükmüne dayanmıştır. Antlaşma'daki bu hüküm Divan'ın içtihatı ile “adalete erişim hakkının” Topluluk hukukunun genel bir ilkesi olarak yerleşmesini sağlamıştır.¹⁷⁹ Divan daha önceki içtihadı ile hukukun genel ilkelerini üye devletlerin hukuk sistemlerini bakarak önündeki davayı uygulanacak bir genel hukuk ilkesi tespit etmek suretiyle meseleyi çözümsüz kılmaktansa çözüm üretmeyi tercih etmiştir. Bu anlayışla Divan hukukun genel ilkelerini topluluk hukuku genel ilkesi olarak görüp bu ilkelerle kendini bağlı kabul etmiştir.¹⁸⁰ Bunun için hukukun genel ilkesinin tüm üye devletlerde eksiksiz bir biçimde kabul edilmesine gerek olmayıp çoğunluğunda kabul edilmiş,

¹⁷⁷ Case-252/96, *European Parliament v Gutierrez de Quijano y Llorens*, [1998] ECR I - 07421, para. 10 ; Case-119/ 97, *UFEX and others v Commission*, [1999], ECR I – 01341, para. 14, 31, 47, 101.

¹⁷⁸ Case-472/00, *Commission of the European Communities v Fresh Marine Company A/S*, [2003], ECR I- 07541, para. 15.

¹⁷⁹ HARLOW, Carol, a.g.m., s. 445.

¹⁸⁰ Case-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, [1970], ECR – 1125, s. 1128-1134.

diğerlerinde ise reddedilmemiş olması yeterlidir. Üye devletlerin hukuk sistemleri ile çelişmeyen Birlik hukukunun niteliği ve amaçlarına uygun adil bir çözüm içeren hukukun genel ilkesi bazı üye devletler tarafından açıkça bir hukuk ilkesi olarak kabul edilmese dahi geçerli bir hukuk genel ilkesi olarak kabul görmüştür.¹⁸¹

AB bütünleşmesi; açık bir rehberi, tek tip muameleyi, uyumsuzlukları caydırmak için yaptırımları ve yargısal denetimi gerektirmiştir.¹⁸² Bunun antlaşma, regülasyon ve direktiflerle sağlanamadığı durumlarda bütünleşmenin muhafaza edilerek yavaş da olsa ilerlemesi için aranan çarelerin adresi olarak iyi yönetim ve bunun sonucunda da esnek hukuk (*soft law*) kendini göstermiştir. AB bütünleşmesinin başlangıcından sonra özellikle Maastricht Antlaşması ile Birliğe dönüşümü bütünleşmenin karakterini belirgin bir şekilde ulusüstü bir yapıya çevirmiş bunun sonucu olarak bir taraftan Birliğin kurumsal yapısında ulusüstücülüğün gerektirdiği yapısal değişimler yaşanırken diğer taraftanda genişleme baskısı altındaki ulusüstü yapının ortak ve meşru karar alabilmesinin yolları aranmıştır. İşte bu nokta itibariyle hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı gibi iyi yönetişimin olmazsa olmazları ile iyi yönetim ilkeleri ve iyi idare davranış kuralları Birlik hukukunun icrasında kendini belirgin olarak bu dönem içinde göstermeye başlamıştır. Bu durum, Avrupa Ombudsmanı ve Divan'ın kararlarına da yansımıştır.

¹⁸¹ TIRIDIMAS, Takis, **The General Principles of EU Law**, Oxford University Press, 2006, s. 23.

¹⁸² Bkz. TRUBEK, David M, COTTRELL, Patrick, NANCE, Mark, “‘Soft Law,’ ‘Hard Law,’ and EU Integration”, **Law and New Governance in the EU and the US** (Eds. De Burca Grainne, Joanne Scott), Hart Publishing, Oregon, 2006, s. 66.

D. Avrupa Birliği İyi Yönetişiminde Üçüncü Dönem: Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın Bağlayıcılığından Bugüne

AB bir taraftan Maastricht, Amsterdam ve Nice Antlaşmaları ile derinlemesine reformlar gerçekleştirdiği gibi diğer taraftan da ciddi şekilde genişlemiştir. Lizbon Antlaşması, öncesindeki Avrupa Anayasal Antlaşması gibi çok önemli tartışmalara ve sonrasında halen karşılık bulamamış potansiyel tartışma alanlarına rağmen Avrupa bütünleşmesinde yeni bir dönemi açmayı başarmıştır.¹⁸³ Lizbon antlaşması, Birliğin üzerine inşa olduğu 3 sütunlu yapısından Birlik tüzel kişiliğine geçişi sağlamıştır. Lizbon Antlaşması çok önemli ve geniş kapsamlı değişiklikleri beraberinde getirmiş olup bunların büyük bir çoğunluğunun da iyi yönetim ile ilişkilendirilmesi mümkündür. Bunların herbirine ayrı ayrı değinmenin çalışmamızın odak merkezini kaydırıp hacmini gereğinden fazla genişletebileceği kaygısı ile doğrudan iyi yönetime ve iyi idare hakkına dokunan yönleriyle burada kısaca bahsetmeye çalışacağız.

AB iyi yönetişi bakımından Lizbon Antlaşmasını önemli bir dönüm noktası olarak belirlemeye sevk eden temel sebep, iyi idare hakkını da içeren ABTHŞ'nin kurucu antlaşmalarla aynı hukuki değerde bağlayıcılık kazanmış olmasıdır. AB böylelikle uzunca süredir sarf ettiği çabalardan sonra “üçüncü nesil katılım haklarına”

¹⁸³ European Commission, White Paper on the Future of Europe, Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025, Brussels, 1 Mart 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf, (Erişim Tarihi: 19 Aralık 2018), s. 7.

da geçmiştir.¹⁸⁴ Tezimizin üçüncü bölümünde ABTHŞ'yi ve iyi idare hakkını detaylı şekilde ele alacağımız için burada sadece zikretmekle yetiniyoruz.

Lizbon Antlaşması ile değişik ABA 6/2'ye göre Birliğin, AİHS'e katılacak ancak bu Birliğin Antlaşmalarda belirlenen yetkilerinde değişikliğe yol açmayacaktır. Birliğin ayrı bir tüzel kişilik kazanmasıyla beraber AİHS'e katılımı temel hak ve özgürlükler ile iyi yönetişimin teminat altına alınması bakımından önemli bir gelişme olmuştur. Ancak Avrupa Konseyi'ne üye 47 devlet ile AB adına müzakerelerde bulunan Avrupa Komisyonu arasında 2010-2013 yılları arasında kapsamlı müzakereler başarıyla tamamlanmışken Aralık 2014'te Divan, ortaya çıkan anlaşmanın madde 6(2) veya Lizbon Anlaşması'na ekli 8 no'lu Protokol ile uyumlu olmadığı görüşünü vermiştir.¹⁸⁵ Ekim 2019'da Avrupa Komisyonu, Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne AB'nin AİHS'ye katılım müzakerelerini sürdürmeye hazır olduğunu bildirmiştir.¹⁸⁶ 2020 yılında Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Avrupa Komisyonu ile işbirliği içinde katılım için gerekli

¹⁸⁴ BIGNAMI, Francesca, "Three Generations of Participation Rights before the European Commission", **Law and Contemporary Problems**, S. 68, 2004, s. 61-84.

¹⁸⁵ Case Opinion 2/13, *Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU- Draft international agreement -Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms-Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties*, [2014], ECR 2454.

¹⁸⁶ European Union Accession to the European Convention on Human Rights - Questions and Answers, <https://www.coe.int/en/web/portal/eu-accession-echr-questions-and-answers>, (Son Er. T.:20/10/2022).

yasal belgeyi hazırlaması için İnsan Hakları Yönlendirme Komitesi'ne geçici bir yetki vermiştir.¹⁸⁷

Lizbon Antlaşmasını iyi yönetim açısından önemli kılan diğer bir husus ise çeşitliliği AB hukukunda bir zayıflık olarak görmekten vazgeçip bunu çoğulculuk penceresinden bir güç olarak değerlendirme yaklaşımına sahip olmasıdır.¹⁸⁸ Buradan hareketle Lizbon Antlaşmasının "yumuşak yönetim" metodolojisi aracılığıyla ortak bir "Avrupa idari alanı" içinde kademeli bir yakınlaşmayı hedeflediği söylenebilir.¹⁸⁹

Birlik açısından 1994 yılında ilk defa Yunanistan'ın Ioannina şehrinde gerçekleştirilen Dışişleri Bakanları gayri resmi toplantısında nitelikli çoğunlukla alınacak kararlar yönünden engelleyici azınlık oluşturmaya yakın fakat bunu sağlayamamış devletlerin Konsey'de nitelikli çoğunlukla alınmış kararın yeniden değerlendirilmesini isteyebilmeleri bağlamında bir uzlaşma oluşmuştur.¹⁹⁰ Ioannina Uzlaşması olarak anılan bu uzlaşma Lizbon Antlaşması ile 1 Kasım 2014 tarihinden

¹⁸⁷ European Union Accession to the European Convention on Human Rights - Questions and Answers , <https://www.coe.int/en/web/portal/eu-accession-echr-questions-and-answers> , (Son Er. T.:20/10/2022).

¹⁸⁸ HARLOW, Carol, "Voices of Difference in a Plural Community", **The American Journal of Comparative Law**, C. 50, S .2, 2002, s. 339.

¹⁸⁹ Lizbon Antlaşması ile Birlik'ten ayrılma ile ilgili düzenleme ilk kez tesis edilmiştir. Bu dahi tek başına yaklaşımın değiştiğini göstermesi bakımından yeterli görülebilir. Bkz. ABA m. 50.

¹⁹⁰ Ioannina Compromise, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/ioannina-compromise.html>, (Son Er. T.: 21/10/2021).

itibaren Konsey nezdinde "çifte çoğunluk" kuralının uygulanmaya başlaması ile üye devletlerin bir sorumluluğu olarak düzenlenmiştir.¹⁹¹ Buna göre nitelikli çoğunlukla alınan karara karşı gelen devlet sayısının bu kıstaslar uyarınca yetersiz olması durumunda, bütün üye devletler bir çözüm bulmaya çalışmakla yükümlü tutulmuştur.

Lizbon Antlaşması ile değişik ABA'nın 2'nci maddesi ile Birliğin insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kurulu olduğu açık bir şekilde gösterilmiş ve bu değerlerin üye devletler için ortak olduğu vurgulanmıştır.¹⁹² Lizbon Antlaşması ile AB kurumları ve vatandaşları arasında Avrupa kimliğini pekiştirecek karşılıklı etkileşimi ve katılımcılığı arttıracak katılımcı bir demokrasi anlayışı da hayata geçmiştir. Nitekim ABA'nın 11'inci maddesi ile Birlik kurumlarına Birliğin tüm eylem alanlarına ilişkin olarak uygun araçlarla AB vatandaşlarına ve temsilci kuruluşlara kendi görüşlerini ortaya koyma ve kamuoyuna açık bir şekilde görüş alışverişinde bulunma imkanı tanıma yükümlülüğü getirilmiştir. Aynı maddenin devamında "vatandaş girişi" düzenlenmiştir. Antlaşmalar'ın uygulanması amacıyla Birliğin bir hukuki tasarrufunun gerekli olduğu düşünülen konularda, Avrupa Komisyonu'nun sahip olduğu yetkiler çerçevesinde her türlü uygun önerinin kayda değer sayıdaki üye devletten bir milyon Birlik vatandaşı tarafından da öneri sunma ve davet etme girişimine imkan tanınmıştır.

¹⁹¹ Declaration on Article 16(4) of the Treaty on European Union and Article 238(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ, C/115, 9/5/2008, s. 338 vd.

¹⁹² ABA m. 2'nin çevirisi için bkz. Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma, T.C. Başbakanlık-Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara, 2011, s. 3.

Avrupa Komisyonu, Haziran 2020'de Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı'nın görev ve yetkilerinin, Lizbon Antlaşması ile uyumunu sağlamak ve merkezi olmayan ajanslara ilişkin ortak yaklaşım ortaya koymak üzere revizyon teklifinde bulunmuştur.¹⁹³ 2022 yılında yapılan revizyon ile polis işbirliği ve cezai konularda adli işbirliği Ajans'ın yetki alanına dahil edilmiş, ODGP ile ilgili mevcut durum korunmuş, Ajans'ın çalışma programını tanımlayan mevcut çok yıllık çerçeve, daha işlevsel bir yıllık ve çok yıllık programlama ile değiştirmiştir.¹⁹⁴ Bu revizyon ile Ajans'ın yetkisini güçlendirme ve daha verimli prosedürler ile işleyişini iyileştirme amaçlanmıştır.

Birliğin daha iyi işleyişine etkin bir katkı sunulması amacıyla Lizbon Antlaşması ile ulusal parlamentoların katkıda bulunma şekil ve biçimleri düzenlenmiştir.¹⁹⁵ Buna göre; ulusal parlamentolar antlaşmaların değiştirilme usulünde

¹⁹³ Fundamental Rights: Council adopts enhanced mandate for the European Union Agency for Fundamental Rights, Council Press Release, 5/4/2022, [https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/05/fundamental-rights-council-adopts-reinforced-mandate-for-fundamental-rights-agency/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Fundamental %20rights %20Council%20adopts%20enhanced%20mandate%20for%20the%20European%20Union%20Agency%20for%20Fundamental%20Rights%20](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/05/fundamental-rights-council-adopts-reinforced-mandate-for-fundamental-rights-agency/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Fundamental%20rights%20Council%20adopts%20enhanced%20mandate%20for%20the%20European%20Union%20Agency%20for%20Fundamental%20Rights%20) (Son Er. T.: 8/11/2022).

¹⁹⁴ Council Regulation (EU) 2022/555 of 5 April 2022 amending Regulation (EC) No 168/2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ, L108, 7/4/2022. Bkz. FRA Welcomes Its Renewed Regulation, European Union Agency for Fundamental Rights , 05 April 2022, <https://fra.europa.eu/en/news/2021/fra-welcomes-its-renewed-regulation> (Son Er. T.:23/10/2022).

¹⁹⁵ ABA m. 12.

ve Birliğe katılım başvurularında, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı çerçevesinde bu alandaki Birlik politikalarının değerlendirme mekanizmalarına katkı sunabilecektir. Europol'ün siyasi denetimi ve Eurojust'ın faaliyetlerinin değerlendirilmesinde ulusal parlamentolar, Birlik kurumları tarafından bilgilendirilerek ve AB'de Ulusal Parlamentoların Rolüne Dair Protokol¹⁹⁶ uyarınca Birliğin taslak yasama tasarruflarının kendilerine iletilmesi yolu ile katkıda bulunabileceklerdir.

AB kurumları ve üye devletler tarafından AB politikalarının uygulanmasını yöneten kurallar ve ilkeler bütünü olarak AB idare hukukunun basitleştirilmesine yönelik potansiyel ve önemli ihtiyacı ele almak üzere 2009 yılında AB İdare Hukuku Araştırma Ağı (ReNEUAL) oluşturulmuştur.¹⁹⁷ Birliğin anayasal değerlerinin AB hukuku ve politikalarının yasama dışı uygulanmasını kapsayan idari prosedürlere ilişkin kurallara en iyi şekilde nasıl çevrilebileceğini belirlemeyi amaçlayan ReNEUAL tarafından yürütülen AB idari prosedürüne ilişkin ReNEUAL Model Kuralları projesi¹⁹⁸ AB hukuk sisteminin kalitesinin artırılması ve iyi yönetişimin gelişimi açısından önemlidir.

AB idari usulüne ilişkin ReNEUAL Model Kuralları, AB hukukunun genel ilkelerini güçlendirmek ve karşılaştırmalı araştırmalar temelinde AB'nin farklı özel

¹⁹⁶ Bkz. 1 no'lu Protokol, On The Role Of National Parliaments in the European Union, OJ, C326, 26/10/2012, s. 203-205.

¹⁹⁷ ReNEUAL, <http://www.renewal.eu/> (Son Er. T.:20/10/2022).

¹⁹⁸ Bkz. CRAIG Paul, HOFMANN Herwig, SCHNEIDER, Jens-Peter, ZILLER Jacques, **ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure**, Oxford, 2017.

politika alanlarında en iyi uygulamaları belirlemek için altı kitap tasarlanmıştır.¹⁹⁹ ReNEUAL Yönlendirme Komitesi, 2018'den itibaren araştırmalarını AB İdare hukuku ile son derece ilgili üç konuya odaklamayı kabul etmiştir. Buna göre; İdare Hukuku ve İyi İdarenin Ortak Avrupa İlkeleri, Dijitalleştirilmiş Kamu Yönetimi ve Uluslararası ile Uluslararası İdare Hukuku çalışma gruplarını kurmuştur.²⁰⁰

Lizbon Antlaşması, Avrupa Savcılığı'nın oluşturulması için uzun zamandır beklenen yasal temel oluşmuştur. Birliğin mali çıkarlarını etkileyen suçlarla mücadele etmek amacıyla ABİDA'nın 86'ncı maddesine göre Konsey'in AP'nin onayını aldıktan sonra oybirliği ile hareket ederek Eurojust bünyesinde Avrupa Savcılığı'nı kurabileceği hüküm altına alınmıştır.

Temmuz 2013'te Komisyon Avrupa Savcılığı'nı kurmayı, yetki ve çalışma usullerini belirlemeyi amaçlayan bir düzenleme önerisi sunmuştur.²⁰¹ Ekim 2017'de

¹⁹⁹ Kitaplar; Genel Hükümler-General Provision (1. Kitap), İdari kural yapma - Administrative Rule-Making (2. Kitap), Tek Durumda Karar Verme - Single Case Decision-Making (3. Kitap), Sözleşmeler-Contracts (4. Kitap), Karşılıklı Yardım - Mutual Assistance (5. Kitap), İdari Bilgi Yönetimi-Administrative Information Management (6. Kitap) Bkz. **ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure**, ReNEUAL, 2014. http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf (Son Er. T.: 20/10/2022).

²⁰⁰ ReNEUAL 2.0, 2018, <http://renewal.eu/projects-and-publications/reneual-2-0>, (Son Er. T.:20/10/2022).

²⁰¹ Background of EPPO, <https://www.eppo.europa.eu/en/background>, (Son Er. T.:22/10/2022).

Konsey, “Avrupa Kamu Savcılığı Ofisi'nin kurulmasına ilişkin gelişmiş işbirliğini uygulamaya yönelik Tüzüğü” kabul etmiştir.²⁰² Tüzüğün yürürlüğe girişi 120'nci maddesinde düzenlenmiş olup buna göre; EPPO, Avrupa Başsavcılığı'nın önerisi üzerine Komisyon'un kararıyla belirlenecek bir tarihte kendisine verilen soruşturma ve kovuşturma görevlerini üstlenecektir. Ancak Komisyon tarafından belirlenecek bu tarihin, Tüzüğün yürürlük kazandığı tarihten itibaren 3 yılı (20 Kasım 2020'yi) geçemeyeceği de hüküm altına alınmıştır. Avrupa Komisyonu'nun 26 Mayıs 2021'deki başlangıç tarihini resmen onaylamasının ardından 1 Haziran 2021'de EPPO faaliyetine başlamıştır.²⁰³ İlk yıllık raporunu da 24 Mart 2022'de yayımlamıştır.²⁰⁴ OLAF, EPPO'ya bilgi, analiz, uzmanlık ve operasyonel destek sağlayarak karşılıklı işbirliği içinde çalışmaktadır.

Genişleyen ve derinleşen bir AB'de Avrupa Komisyonu'nun iş yükü önemli ölçüde artmıştır. Bununla birlikte Avrupa Komisyonu'nun sayısal olarak daha fazla büyümemesi yönünde Avrupa Konseyi'nce alınmış kararlar bulunmaktadır. Hal böyle olunca Komisyon'un aynı kaynaklarla daha fazla iş yapabilmesi ulusal hükümetlerle daha fazla işbirliği içinde olmasını zorunlu hale getirmiştir.

²⁰² Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (The EPPO), OJ, L283, 31/10/2017. (m. 120'ye göre Tüzük 20 Kasım 2017'de yürürlük kazanmıştır.)

²⁰³ Background of EPPO, <https://www.eppo.europa.eu/en/background>, (Son Er. T.:22/10/2022)

²⁰⁴ EPPO, 2021 Annual Report, European Public Prosecutor Office, 2022, <https://www.eppo.europa.eu/en>, (Son Er. T.:22/10/2022).

AB hükümetler arası özellikler ile ulusüstü özelliklerin iç içe geçtiği bütünleşme²⁰⁵ seyri içinde iyi yönetişimin daha çok üye devletler arasında standart farklılıklarının giderilmesi gereken teknik konularda yoğunlaştığı görülmektedir. Örneğin vergi ve teşvik uygulamalarındaki standart farklılıklarının giderilmesi veya düzenlemelerin azaltılması gibi alanlarda iyi yönetişime daha çok işlev atfedilebilmektedir.

Bir dış gözlemci olarak hareket eden Avrupa Ombudsmanı, soruşturmaları aracılığıyla iyi idari davranış ilkelerinin AB idaresi üzerinde yerleştirilmesine çalışmıştır. Yakın zaman içinde kamusal erişim hakkındaki Tüzüğün²⁰⁶ uygulaması bağlamındaki 2021 yılı raporu bu bakımdan önemlidir.²⁰⁷

AB'nin kuruluşundan bugüne iyi yönetişimdeki gelişimi, bütünleşme dinamikleri ve ulusüstü karakterin getirdiği uzlaşma zarureti ile bütünleşmenin halklara vadettiği insan hakları ve hukukun üstünlüğünü garanti etme çabaları içinde seyretmiştir. AB iyi yönetişimi açısından kurumsal önemli bir destek daha ilk

²⁰⁵ LIVIOARA, Goga Gina, a.g.m., s. 175.

²⁰⁶ Regulation (EC) No 1049/2001 of The European Parliament and of The Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ, L 145, 31/5/2001.

²⁰⁷ Ombudsman 2021 Annual report on the Implementation of Regulation 1049/2001 on Public Access, The European Ombudsman, 18 Kasım 2021, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/en/149290>, (Son Er. T.:23/10/2022).

dönemden itibaren Divan'ın temel haklar yanında aldığı duruş ile sağlanmıştır.²⁰⁸ Divan'ın üye devlet hükümetlerinin muhalefeti ve ara sıra ulusal mahkemelerin isyanlarına rağmen ufuk açıcı anayasal kararları oldukça erken bir dönem içinde ve nispeten kolay bir şekilde tesis etmesi takdire değer niteliktedir.²⁰⁹

İyi idari davranış kurallarının mimari konumunda olan Avrupa Ombudsmanı'nın iyi yönetişimin hukuksal zemininin oluşması ve uygulaması konusundaki doğrudan etkileri açıkça ortada olduğu gibi dolaylı olarak da Avrupa Vatandaşlığı kavramının içinin doldurulmasında önemli bir işlevi de icra etmiştir. AB yönetişimini dünyadaki diğer yönetim gelişmelerinin önünde tutan ve ayırıcı bir karaktere büründüren husus onun ABTHŞ içinde "iyi idare hakkı"nı tanıyarak anayasal

²⁰⁸ Divan'ın temel haklar yanında yer alması "Bütünleşmecilik" yani bütünleşmenin yanında yer almakla eşdeğer olarak da görülebilmektedir. Nitekim Divanın bütünleşmenin yanında yer alması seçkin bir yargıcın renkli metaforuyla, "kurucu babalar tarafından mahkemeye aktarılan genetik bir kod" olarak da görülmektedir. Bkz. MANCINI, G. Federico – KEELING, T. David, "Democracy and the European Court of Justice", **The Modern Law Review**, C. 57, S.2, 1994, s. 186.

²⁰⁹ Case-26/62, *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie Belastingen*, [1963], ECR 1; Case-6/64, *Costa v ENEL*, [1964], ECR 585; Case-35/76, *Simmenthal v Amministrazione delle Finanze dello Stato*, [1976], ECR 1871. Bkz. SLAUGHTER, Anne-Marie, SWEET Alec Stone, WEILER Joseph, **The European Court and National Courts: Doctrine & Jurisprudence: Legal Change in its Social Context**, Bloomsbury Publishing, 1998.

karaktere dönüştürmesi ve böylece iyi yönetim hakkını anayasal güvenceye kavuşturması olmuştur.

2. Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Sorunu ve İyi Yönetişim

AB'deki yeni yönetim metodlarının ortaya çıkış nedeni bazı yazarlar tarafından gündemdeki problemlerin belirsizliği ve karışıklığından türeyen bir zeminde ortaya çıkan meşruiyet tartışmalarına dayandırılmaktadır.²¹⁰ Bu başlık altında AB'de geleneksel yönetim anlayışından yönetişime geçiş ve iyi yönetilme hakkını ortaya çıkaran en önemli temel neden etraflıca ele alınmaya çalışılacaktır. Bunu yaparken de AB yönetiminin meşruiyeti hukuk dışındaki bir çok disiplin tarafından farklı metodolojiler ve farklı açılardan çok zengin bir literatür içinde çalışılmış olduğundan tezimizin bu bölümünde mümkün olduğunca AB yönetiminin meşruiyeti meselesini hukuki bakış açısının getirdiği çerçeve içinde iyi yönetişimle kesiştiği noktalar itibariyle ele almaya çalışacağız.

Hiç şüphesiz yönetim adına söylenecek her bir söz ancak meşru bir yönetim içinde anlam ifade edecektir. Yönetimlerin meşruiyeti bir boyutuyla varoluşları için kurucu bir unsurken diğer bir boyutuyla da daha önce verilmiş olan meşruiyet hususundaki toplumsal temel uzlaşma normu niteliğindedir. Bu temel uzlaşma normu her türlü karar ve işlem özelinde her an canlı olarak test edilmektedir. Bu itibarla meşruiyet kurucu ve inşa edici niteliği kadar yaşayan ve sürekli sorgulanan dinamik bir yöne de sahiptir. Bu durum ulusüstü yapısı ve oluşturduğu bütünleşme modeli ile AB'de çok daha özel anlam ve işleve dönüşmüştür.

²¹⁰ LIVIOARA, Goga Gina, a.g.m., s. 175.

Yönetimler, arzu ettikleri etkiyi elde edebilmek amacıyla “politika araçları”nı kullanırlar. Politika araçları, görünür amaç ve söylemlerin ötesinde yönetim modeli ve bu modelin arkasında kalan örtülü boyutu analiz etmek için de en etkili yollardan biridir. İşte buradan hareketle yönetimdeki ve yönetim anlayışlarındaki değişiklikleri anlayabilmek için çoğu zaman politika araçlarının özellikle işlevleri analiz konusu edilir.²¹¹ AB yönetimi açısından da politika araçlarının işlevinin sorgulanması AB iyi yönetişiminin gelişim nedenini ortaya koymak bakımından önemlidir.

AB'nin zaman içinde yetki alanını genişleten derinleşme adımları ekseninde Topluluk yöntemi içinde ibrenin hükümetlerarasıcılıktan uluslararasıüstüçülüğe doğru kaymaya başlaması ve “Avrupalılaştırma” gayretleri Birliğin demokratik karakteri üzerindeki tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Birliğin demokratik karakterinin sorgulanması Birliğin geleceği tartışmaları ile iç içe geçmiş şekilde ele alınmıştır. Bu hususta 2001 yılı Laeken Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nin ekinde yer alan AB'nin Geleceği Üzerine Laeken Deklarasyonu ile AB kurumlarının Avrupa vatandaşlarına daha yakın kılınması, daha iyi demokratik inceleme talepleri ve beklentileri ortaya konulmuştur.²¹² Buna göre Avrupa vatandaşlarınca; Birliğin bir çok alanda aşırı bürokratik davrandığı, “iyi yönetim”den daha fazla bürokrasi dayatılması yerine yeni fırsatlar oluşturulmasını anladığı, net, açık, etkili, demokratik olarak kontrol edilen bir Topluluk yaklaşımı içinde daha fazla iş, daha iyi yaşam kalitesi, daha az suç, insana yakışır eğitim ve daha iyi

²¹¹ ÜNLÜKAPLAN, İlter, CANIKALP, Ebru, a.g.m., s. 263.

²¹² Laeken Declaration on the Future of the European Union, Presidency Conclusions European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001, Annex I, s.2-10 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_18, (Son Er. T.:26/10/2022).

sağlık hizmetleri beklediği ortaya konulmuştur. Ayrıca bu Deklarasyonla 2004 yılında yapılacak hükümetlerarası konferans'ta AB'nin geleceğini tartışmak üzere bir Konvansiyon'un kurulması da öngörülmüştür.²¹³ Aslında bu Konvansiyon ile kurumsal yapı içinde genişleme dalgalarına Birliğin hazırlanması, demokrasi, yönetim etkinliği ve karar verme usulleri ile politika süreçlerinin iyileştirilerek AB'nin geleceğini hazırlamak amaçlanmıştır.

AB'nin geleceği, büyük ölçüde politikaların belirlenmesi ve kararların alınması sürecinde Birliğin merkezindeki ulusüstü yapı ile üye devletler nezdinde ulusal boyuttaki yapı arasındaki etkileşim sonucu şekillenmektedir. Buna göre idari yönetimde ulusal organlar ile ulusüstü organlar çerçevesinde AB bütünleşmesinin bir sonucu olarak bütünleşme içinde bütünleşik bir yönetim ortaya koyma çabası çıkmıştır.²¹⁴ Bu bakımdan AB'nin çok katmanlı; ulusüstü, ulusal ve ulus altı düzeylerde oluşan siyasi karar ve politikaların karşılıklı etkileşimi ile AB yönetimi ortaya çıkmaktadır. Bütünleşme bu ana yönetim düzlemleri arasında yerel, bölgesel, siyasal, ekonomik, kültürel, toplumsal alanlarda çıkarların sürekli değişen bir dinamizm içinde müzakere ve pazarlığına konu olmaktadır.²¹⁵

²¹³ KUMRULU, Gülce, Avrupa'nin Geleceğine İlişkin Konvansiyon, **AAÇD**, C. 2, S. 4, 2003, s. 166.

²¹⁴ HOFMANN, Herwig, TURK Alexander Heinrich, An Introduction to EU Administrative Governance, **EU Administrative Governance** (Eds. Herwig C.H. Hofmann and Alexander H. Turk), Edward Elgar Publishing, 2006, s.3-4.

²¹⁵ BAYKAL, Sanem, "Avrupa Birliği'nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasallaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine", **Uluslararası İlişkiler**, C. 1, S. 1, Bahar 2004, s. 121.

AB, çok katmanlı yapının ürettiği “Birlik yöntemi” ve “hükümetlerarası yöntem” içinde birbirini dışlamayan farklı yönetim biçimlerini bir arada bulundurmaktadır. AB’nin ulus-üstü düzlemde oluşturmuş olduğu kurucu merkeziyetçi karakteri Birliğin yönetimi üzerinde de ağırlığını hissettirmektedir. “Hiyerarşinin gölgesi” olarak adlandırılan bu durum egemen bir niteliğe sahip olup AB çoğu zaman politika geliştirirken bu hiyerarşilere bağlı olarak çalışmakta ulusüstü organları sayesinde ulusların tek tek rızasını almaya gerek duymaya bilmektedir.²¹⁶ Bu, AB’nin *sui generis* yapısını ortaya koymakla beraber bu şekilde ortaya çıkan yönetimin kullandığı yetkilerin meşruiyet kaynağı bakımından gündem olmasına ve tartışılmasına neden olmuştur.

Meşruiyet, esasen egemenden ve bu egemenin hukuku uygulama kurumsal perspektifinden türeyen bir kavram olarak karşımıza çıkarken aynı zamanda yönetimin gücünde kaynağını oluşturmaktadır.²¹⁷ Meşruiyet, politik sistemin temel kuruluşu ile hukuk arasında bağlantı da yasal bir çerçeve ile dizayn edilen meşruiyet ile sağlanmaktadır.²¹⁸ Bu açıdan iyi idare hakkı, bir yönüyle egemenlik ilkesinin tezahürü niteliği de taşımaktadır.

²¹⁶ ELİÇİN, Yeşeren, a.g.m., s.56.

²¹⁷ SOLÉ, Juli Ponce, “The History of Legitimate Administration in Europe”, **Legitimacy in European Administrative Law: Reform and Reconstruction** (Ed. Matthias Ruffert), Europa Law Publishing, Amsterdam, 2011, s. 158.

²¹⁸ RUFFERT, Matthias, “Comparative Perspectives Of Administrative Legitimacy”, **Legitimacy in European Administrative Law: Reform and Reconstruction** (Ed. Matthias Ruffert), Europa Law Publishing, Amsterdam, 2011, s. 353.

AB kendine özgü ulusüstü yapısı içinde meşruiyeti, “üye devletler” ve “üye devletlerin vatandaşları” olarak iki temel kaynağa oturtulmakta ise de bunlar bugünün yönetim anlayışı içinde meşruiyet için yetersiz kalmaktadır.²¹⁹ AB nezdindeki meşruiyet ya da demokrasi açığı bağlamındaki tartışmalar; Birlik karar alma prosedürlerinin demokratikliği, Birlik içindeki yetki dağılımının somutlaştırılması, ulusal parlamentoların AB içindeki yerinin belirlenmesi, Temel Haklar Şartı’nın hukuki statüsü, kurucu antlaşmaların basitleştirilmesi gibi bir çok mesele ekseninde ele alınmaktadır.²²⁰

AB’nin demokrasi açığının kaynağının ya da nedenlerinin ortaya konulması en başta “demokrasi”yi nasıl tanımladığımızla doğrudan ilintilidir. Birçok demokrasi tanımı yapmak mümkün olmakla beraber demokrasinin olmazsa olmaz iki temel niteliği bu tanımların neredeyse tamamında yer almaktadır. Bunlar; halkın yöneticilerini belirleyebilmesi ve yöneticilerin halka hesap vermesidir.²²¹ Bu nitelikler ise halkın yönetime kuruluşundan itibaren karar ve eylemleri üzerinde de etki doğurabileceği

²¹⁹ BAYKAL, Sanem, 2004, a.g.m., s. 128.

²²⁰ AÇIKMEŞE, Sinem Akgül, “Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Sorunu”, AAÇD, C.2, S.4, 2003, s. 24-44.

²²¹ Ibid, s. 32; LORD, Christopher, **Democracy in the European Union**, Sheffield Academic Press, 1998, s. 15. ; DECKER, Frank, Governance Beyond the Nation State: Reflections on the Democratic Deficit of the EU, **Journal of European Public Policy**, C. 9, S. 2, Nisan 2002, s. 260. ; ZWEIFEL, Thomas, “Who is Without Sin Cast the First Stone: the EU's Democratic Deficit in Comparison”, **Journal of European Public Policy**, C. 9, S. 5, Ekim 2002, s. 820-821.

etkileşim mekanizmalarına ihtiyaç duymaktadır. Bu nokta itibariyle; ortaya çıkan eksiklikler demokrasi açığı, bu açığın kapatılması ise iyi yönetimi adreslemektedir.

Demokrasi açığı, egemenlik uygulaması niteliğinde ortaya çıkan iş ve işlemlerin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun bir şekilde halk ile bağının kurulamaması olarak ifade edilmektedir.²²² AB bünyesinde yeterli demokratik katılım ve bilgilendirme eksikliği ile denetim için gerekli demokratik araçlardan yoksunluk bu açığın genel kaynağını oluşturmaktadır.²²³

AB'deki demokrasi açığı ve meşruiyet tartışmaları, genelde kurumsal ve toplumsal boyutu ile ayrı ayrı ele alınmaktadır.²²⁴ Baykal'a göre kurumsal boyutta demokrasi açığı tartışmaları 3 sebebe dayandırılmıştır. Bunlar²²⁵;

- Klasik olarak ulus devletler düzeyinde ulusal parlamentolar eliyle kullanılan yasama önerisi yetkisinin AB'de münhasıran yürütme yetkisini kullanan Komisyon eliyle kullanılması,
- Birliğin nihai kararları üzerinde üye devlet ulusal parlamentolarının denetim yapamaması,

²²² DENK, Erdem, “Demokrasi Açığı (Democratic Deficit)”, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi** (Eds. İmre Ersoy, Mesut T. Eren, Hatice Yazgan, İlke Göçmen, Çisel İleri), İKV Yayınları, İstanbul, 2021, s. 461.

²²³ BAYKAL, Sanem, 2004, a.g.m., s. 131.

²²⁴ AÇIKMEŞE, Sinem Akgül, a.g.m., s. 26-44; BAYKAL, Sanem, 2004, a.g.m., s. 130-138.

²²⁵ BAYKAL, Sanem, 2004, a.g.m., s. 131-132.

- Karar süreçlerinin özellikle Bakanlar Konseyi müzakerelerinin kapalı kapılar ardında halkın katılımından ve bilgilendirmesinden uzak bir şekilde gizlilikle yürütülmesidir.

Kurumsal boyutta ortaya çıkan demokrasi açığı esasen iyi yönetim ilkelerinden açıklık, şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirlik ilkeleri yönüyle yaşanan sıkıntılara işaret etmektedir. AB’de karar alım süreçlerinin AB halklarınca anlaşılabilmesinden, sorunlarının kendisine en yakın yerde süreçlere dâhil olarak çözülmesine kadar uzanan bir yelpaze içinde kendini göstermektedir.

Demokratik meşruiyetin toplumsal boyutu demokratikleşmesi beklenen yönetim yapısına ait bir “demos”un, halkın bulunup bulunmadığı tartışması ile başlamaktadır. Şüphesiz bir siyasal yapıyı demokratik kılacak en temel unsur kendisini bu siyasal yapının bir parçası olarak hisseden halk ve bu halkın vereceği destektir.²²⁶ Bu noktada Alman Federal Anayasa Mahkemesi’nin 1993 yılında vermiş olduğu Maastricht Kararı²²⁷ çalışmamız bakımından literatürde bir AB halkının varlığından söz edilemeyeceğine dair “no demos” tezine referans gösteriliyor olması yönüyle önemlidir.

228

²²⁶ AÇIKMEŞE, Sinem Akgül, a.g.m., s. 37.

²²⁷ Almanya Federal Anayasa Mahkemesinin (Bundesverfassungsgericht) 12.10.1993 tarih ve 2 BvR 2134, 2159/92 sayılı kararı: BVerfGE (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) 89.

²²⁸ AÇIKMEŞE, Sinem Akgül, a.g.m., s. 36.

Almanya Federal Anayasa Mahkemesi, Maastricht Antlaşması'nın uygun bulunması kanunu ve anayasayı değiştiren nitelikteki kanuna ilişkin anayasa şikayeti yoluyla önüne gelen hususlardan oy kullanma hakkına sahip tüm Alman vatandaşlarının Alman Federal Meclisi üyelerinin seçimine katılma konusundaki haklarını garanti eden Alman Anayasası'nın 38'inci maddesi ile Maastricht Antlaşması'nın uyumlu olup olmadığı hususunda inceleme yapmıştır.²²⁹ Federal Anayasa Mahkemesi kararında, Maastricht Antlaşması'nın demokrasi ilkesiyle uyumlu olduğu sonucuna varmakla beraber devlet vatandaşlığından kaynaklanan meşruiyet ve etkinin Birlik içinde de korunmasını bir şart olarak belirlemiştir. Bununla, Birlik hukukunun önceliği ilkesinin üye devletlerin devrettiği sınırlı yetki temelinde sınırlanabileceği ortaya konularak kurucu antlaşma değişikliği çerçevesinde egemenlik yetkisinin devri ile sınırlı amaçlar için AB'ye devredilen bu yetkinin kullanımı²³⁰ birbirinden ayrıştırılmıştır.²³¹ Kararda bu ayrıştırma yapılırken de AB'nin Avrupa ulusal halklarına dayalı bir devlet olmadığı, egemenliğe ilişkin yetkilerini ulusal parlamentolar aracılığıyla elde ettiği, bunun

²²⁹ Judgment of 12 October 1993 - 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, Statement by the Press Office of the Federal Constitutional Court, Press Release No. 39/1993 of 12 October 1993, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/1993/bvg93-039.html> (Son Er. T.:27/10/2022)

²³⁰ Alman Federal Anayasa Mahkemesi Birlik tasarruflarının Birlik hukukunun yetki sınırları dahilinde kalıp kalmadığının denetleme yetkisini kendi uhdesinde saklı tutmaktadır. Bkz. ARSAVA, Füsün, Birlik Hukuku ve Anayasa Arasındaki İlişki, **AAÇD**, C.4, S.1, Güz 2004, s.102.

²³¹ GÖÇMEN, İlke, Alman Anayasa Mahkemesi Kararları (German Constitutional Court Judgements), **Avrupa Birliği Ansiklopedisi** (Eds. İmre Ersoy, Mesut T. Eren, Hatice Yazgan, İlke Göçmen, Çisel İleri), İKV Yayınları, İstanbul, 2021, s. 85.

demokratik meşruiyetini de üye devletlerin ulusal halklarından aldığı altı çizilmiştir.²³²

Üye devlet vatandaşlığının yanında Maastricht Antlaşması ile gelen Birlik vatandaşlığı aynı anda hem üye devlet yönetiminin hem de ulusüstü bir yönetimin vatandaşlığının mümkün olup olamayacağı tartışmasını getirmiştir. Milliyet ile vatandaşlık birbirinden ayrıştırılarak Birlik temel değerleri üzerinde vatandaşlığa dayalı ikinci bir halk tabanı “demos”un oluşabileceği kabul edilse bile bu sefer üye devlet vatandaşlarının oluşan bu yeni kimliği benimseyip benimsemeyecekleri ayrı bir tartışma konusu oluşturmaktadır.²³³

AB halklarının kendisini Birliğin bir parçası olarak görüp görmemesi ve Birliği destekleyip desteklememesi demokrasi açığının toplumsal boyutunun çekirdeğini oluşturmaktadır. Bu anlamda Eurobarometre araştırmaları kapsamında AB ve ulusal hükümetlerin Koronavirüs pandemisi ile mücadelesindeki başarı memnuniyetini ölçmek için yapılmış ve Haziran-Temmuz 2022’de yayımlanan araştırma sonuçları önemlidir. Bu araştırmaya göre²³⁴ Ocak-Şubat 2022’de ulusal hükümetlerden memnuniyet oranı %50 iken bu oran AB açısından %49 şeklinde

²³² BAYKAL, Sanem, Avrupa Birliğinde Yetki Sorunu ve Lizbon Antlaşması, **Avrupa Birliğinin Güncel Sorunları ve Gelişmeleri** (Eds. Belgin Akçay, Sevilay Kahraman ve Sanem Baykal), Ankara, Seçkin Yayınevi, 2008, s. 242.

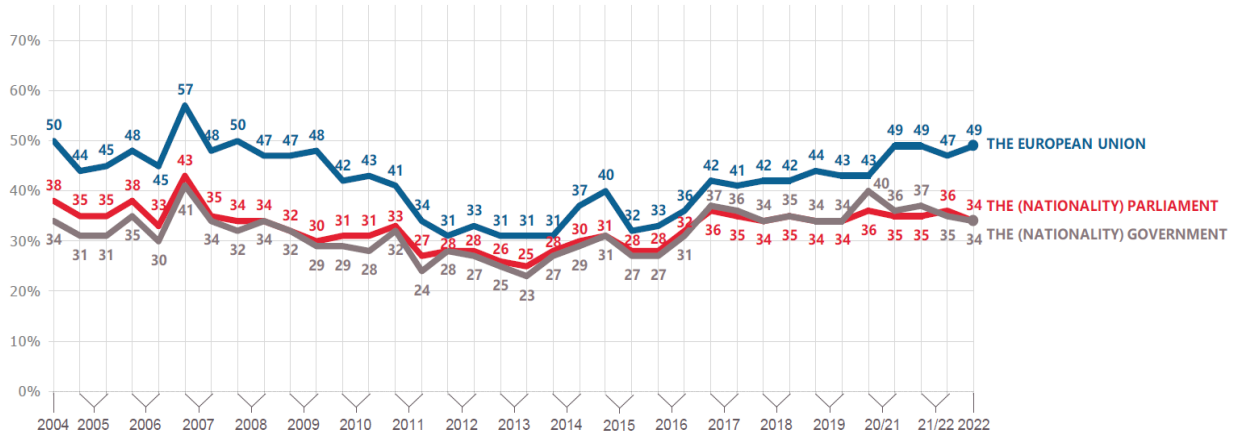
²³³ WEILER, Joseph, Demos, Telos and the German Maastricht Decision, **European Law Journal**, C.1, S.3, 1995, s. 255.

²³⁴ Public Opinion in the European Union - First Results, European Commission, Standard Eurobarometer 97 Summer 2022 (June-July 2022), s. 45.

gerçekleşmiştir. Aynı soruya karşı Haziran-Temmuz 2022’de verilen cevaplar da ise ulusal hükümetlerden memnuniyet oranı %56 iken bu oran AB açısından %54 olarak gerçekleşmiştir.

Aynı Araştırma kapsamında AB ile ulusal hükümet ve parlamentolara güven eğilimine bakıldığında aşağıdaki grafikteki sonuç ortaya çıkmıştır.²³⁵

QA6a How much trust do you have in certain institutions? For each of the following institutions, do you tend to trust it or tend not to trust it? (% - EU - TEND TO TRUST)



Çalışmamız açısından yukarıda paylaştığımız iki araştırmadan hareketle aşağıdaki çıkarımları ortaya koymak mümkündür:

- AB halklarının vermiş olduğu cevaplar; AB’yi, ulusal hükümetleri ve parlamentoları AB’deki bütünlük yönetim modeli içinde sorunların birer parçası olduğunu teyit etmektedir. Gerek Koronavirüs pandemisi ile mücadeledeki memnuniyet ölçümü gerekse genel güven eğilimi bakımından ortaya çıkan sonuçlar bize AB ve ulusal hükümetler arasındaki lehe veya aleyhe olan değerlendirme eğilimlerinin aynı yönde oluştuğunu göstermektedir. Bu ise AB’deki çok katmanlı karşılıklı etkileşim içinde yürüyen bütünlük yönetim ile

²³⁵ Ibid, s. 10.

ulusal yönetimler arasında AB halkları tarafından ayrıştırıcı bir değerlendirmeye tabi tutulmadığını teyit etmektedir.

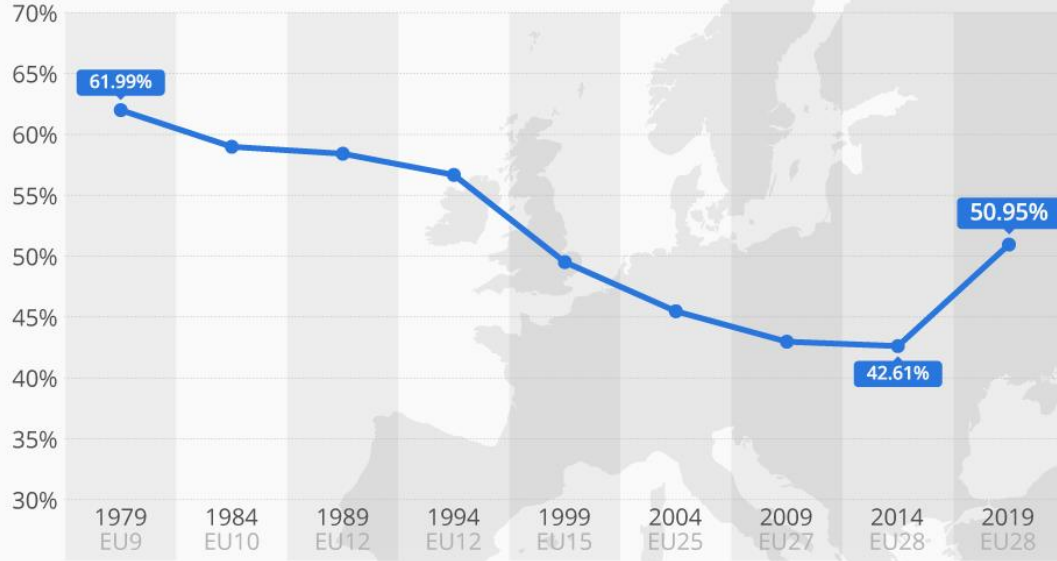
- Güven eğilimini ortaya koyan grafik 2004-2022 yılı arasında uzun dönem içerisinde değerlendirildiğinde AB'ye güven ile ulusal hükümet ve parlamentolara olan güven seyrinin birkaç istisna dışında birbiriyle uyumlu bir trend içinde ilerlemekte olduğunu göstermektedir.
- 2010'da ulusal parlamentolara güven ile AB'ye güven arasında oluşmuş olan 15 puanlık makas 12 yıl aradan sonra tekrar 2022'de yeniden ortaya çıkmıştır. Bu da aradaki makasın kalıcı olarak iyileştirilemediğini göstermesi açısından önemlidir.
- Sonuncusu ve en önemlisi ise AB'ye güvenin AB halkları nezdindeki karşılığının hala %50'nin altında olmasıdır. Bu ise önemli bir meşruiyet sorunu olduğunu somutlaştırmaktadır.

Diğer taraftan 1979'dan 2019'a kadar AB'de AP Seçimlerinde seçmen katılım oranları aşağıdaki grafikte görüldüğü gibi gerçekleşmiştir.²³⁶

²³⁶ MCCARTHY, Niall, **European Election Turnout Reaches 20-Year High**, 27 Mayıs 2019, <https://www.statista.com/chart/18167/turnout-in-the-european-parliament-elections/> (Son Er. T.:23/10/2022).

European Election Turnout Reaches 20-Year High

Voter turnout in the European Parliament Elections from 1979 to 2019*



* 2019 turnout is provisional. As of 8:30am CET on 27 May, 2019.

@StatistaCharts Source: European Parliament

statista

2014 yılında %42,61 gerçekleşen katılımın üzerinde bir oranla 2019 seçimleri %50.95'le gerçekleştirilmiş ise de %49'luk bir kitlenin seçimlere katılmayıp, kamuoyu yoklamalarının ortaya çıkardığı Birliğe olan güven eksikliği AB'nin içinde bulunduğu demokrasi açığını açıkça ortaya koymaktadır. Bu ise AB'nin "demokrasiyi nasıl güçlendirebileceği" sorusunu ana gündem maddesi olarak ajandasının ayrılmaz bir parçası haline getirmektedir. Esasen buradaki temel problem Avrupa'nın kendine ait tek bir halkı "demos"unun bulunmamasıdır ki bu da ortak bir "biz duygusu" etrafında buluşmuş insan topluluğu arayışını ve Avrupa kimliği arayışını ortaya koymaktadır. Bu durum bir yönüyle de AB projesinin nihai hedefine erişmesinin önündeki en büyük çıkmazı da oluşturmaktadır.²³⁷ Bu bağlamda; Birliğin ulusal otoritelerden çok fazla güç

²³⁷ BAYKAL, Sanem, 2004, a.g.m., s.147-151.

aldığı veya AB'nin meşruiyetten yoksun hissine sahip toplum kesimlerinin AB ile yabancılaşma riski taşıdığı vurgulanmaktadır.²³⁸

Tarihsel süreç içinde yönetimin meşruiyetine dair kabul görmüş paradigmlar değişebilmektedir. AB'de de 1990'ların ortalarından itibaren yaşanmaya başlayan değişim ile tek taraflı karar alma mekanizmalarından çok kamuoyunun tartışması ve iknası üzerine dayanan karar alma süreçleri ve kurumların otoritelerinin hiyerarşik yönetiminden çok kamu ve özel sektör aktörleri arasında koordinasyon ve işbirliğini öngören anlayışa geçiş başlamıştır.²³⁹ Aslında bu Birliğin kamusal nitelikteki yetki ve güç kullanımına karşı Birlik vatandaşlarının dengelenmesini sağlayacak araçları temin etmek suretiyle Birlik yetki kullanımının iyi yönetim araçları ile meşrulaşmasını sağlama gayretidir. Böylece AB ülkelerindeki Weberyen hiyerarşik yönetim modeli güçlü endüstrileşmenin getirdiği yeni demokrasi anlayışının ürettiği yönetim ile yer değiştirmektedir.²⁴⁰ Bu ise AB ile AB vatandaşları arasında yeni bir ilişki ve çerçevenin gelişmesine kapı aralamıştır.

Genel olarak yönetimlerin önündeki en önemli zorluk, hükümetin rollerini yeniden tanımlamak ve vatandaşlarını küreselleşmenin getirdiği risk ve belirsizliklerle başa çıkma ve doğan fırsatlardan yararlanmalarına yardımcı olmakta proaktif rol alacak

²³⁸ White Paper on The Future of Europe By 2025, European Commission, 1 Mart 2017, s. 24.

²³⁹ SOLÉ, Juli Ponce, a.g.m., s. 161.

²⁴⁰ LIVIOARA, Goga Gina, a.g.m., s. 175.

kamu ve özel sektör kurumlarının kapasitesini oluşturabilmektir.²⁴¹ Benzer şekilde AB açısından meşruiyet sorunu ya da demokrasi açığı problemi bir yönüyle AB yönetiminden beklenen performansın AB halklarına sağlanamamasının getirdiği bir yönetim problemi olarak görülmektedir. Diğer bir yönüyle de toplumda ortaya çıkan kötülüklerin çoğu zaman kök nedeni olarak kötü yönetim görülmektedir. Buradan hareketle de neredeyse tüm sorunların çözümü için iyi yönetim reçete olarak gösterilebilmektedir.

AB “iyi yönetişiminin” arkasında; idari usullerin, takdir yetkisi uygulamalarını yapılandırıp onları kanalize edeceği ve idari kararların sonucu olan idari davranışların kalitesinin de böylece artacağı fikri yatmaktadır.²⁴² Bu anlamda yönetişim, yönetimdeki geleneksel siyasi ve hukuki kurumlardan uzaklaşmayı, klasik yönetim aktörleri dışındaki unsurların yönetime katılımını, daha az katı ve kuralcı tek tip sonuçlara daha az bağlı, daha az hiyerarşik ve esnek bir yapıyı ifade etmektedir.²⁴³

Birçok Avrupalı'nın AB'yi kendisine uzak hissetmesi ve aidiyet geliştirmekte zorlanması, Birlik kurumlarına olan güvensizliği, Birliğin kendi yaşam kalitesinin

²⁴¹ RONDINELLI, A. Dennis, CHEEMA, G. Shabbir, “Reinventing Government for the Twenty-first Century: An Introduction”, **Reinventing Government for the Twenty-first Century** (Eds. Dennis A. Rondinelli, G. Shabbir Cheema), Kumarian Press, 2003, s. 2.

²⁴² SOLÉ, Juli Ponce, a.g.m., s. 166

²⁴³ DE BURCA, Grainne, SCOTT, Joanne, Introduction: New Governance, Law and Constitutionalism, **Law and New Governance in the EU and the US** (Eds. Grainne De Burca, Joanne Scott), OREGON, 2006, s. 2.

yükseltilmesine katkısının olmadığını düşünmesi, Birliğin karmaşık yapısı içinde kimin neyi yaptığını anlayamaması ve Birlikten ulus devlet gibi çalışıp sonuç üretme beklentisi gibi bir dizi soruna çare arayışları AB Yönetişim Reformu'nda stratejik birer hedef olarak ortaya çıkmıştır.²⁴⁴ Komisyon'a göre ise reform, AB'nin kendisine verilen yetkiyi nasıl kullandığına odaklanmak olmakla birlikte politika oluşum süreçlerinin daha katılımcı ve hesap verebilir hale getirilmesidir.²⁴⁵

Birliğin faaliyetlerine ilişkin kalite değerlendirmesinin sadece sonuca bakılarak yapılmaması aynı zamanda sonucu üreten veya bu sonuçtan etkilenen kurumların, sivil toplumun, özel sektörün ve hükümet seviyeleri içinde yer alan farklı aktörlerin süreç içindeki etkileşimini de içermesi gerekir. Dolayısıyla faaliyetlerin kalitesi yönetimle iç içe geçmiş bir kavramdır. AB'deki demokratik meşruiyet açmazı kararların açıklık ilkesi çerçevesinde ve vatandaşlara en yakın biçimde ele alınması ilkesi ile de ifade bulmaktadır.²⁴⁶ Birlik politikalarının daha oluşum sürecinden başlayarak danışma ve katılım ilkesinin garanti altına alınması ve bunların uygulamasında yerel ve bölgesel yönetimlerde dahil tüm paydaşların katılımının sağlanarak kararların vatandaşlara en yakın şekilde alınması AB'de iyi yönetişimin araçları olarak belirmektedir.

²⁴⁴ Laeken Declaration on the Future of the European Union, Presidency Conclusions European Council Meeting In Laeken 14 and 15 December 2001, Annex I, s. 2-10 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_18, (Son Er. T.:26/10/2022).

²⁴⁵ Reforming The Commission, A White Paper, Commission of The European Communities, Com (2000), 1/3/2000, s. 7.

²⁴⁶ ELİÇİN, Yeşeren, a.g.m., s. 51.

Bütünleşmenin bir aracı olarak AB ağırlıklı olarak hukuka bağlı olduğu gibi meşruiyeti ve gücünün kaynağı da yine hukuktan gelmektedir.²⁴⁷ Nitekim ABA'nın 10'uncu maddesinde; “Birliğin işleyişi temsili demokrasi üzerine kurulur.” ve ABİDA 298'inci maddesinde: “Birlik kurum, organ, ofis veya ajansları görevlerini yerine getirirken, açık, etkin ve bağımsız bir Avrupa idaresi tarafından desteklenir.” hükümleri yer almaktadır. Burada temsili demokrasinin oluşumu, AB vatandaşları tarafından kullanılan kamusal erk ve idarenin denetim ve kontrol hakkı ile ilişkilidir.²⁴⁸ Birlik seviyesinde, topluluk kurumlarının şeffaflığının sağlanması, sorumlu yönetim için uygun çaba gösterme, yargısal korumalar ve ikincil esnek düzenlemeler hatırı dokunur önemli bir çabayı oluşturmaktadır.

Hukukun usule ilişkin rolü dikkate alındığında statik ve katı olmayan prosedürleştirme ile kararların alındığı kurumsal ortamın da şekillendiği görülmektedir.²⁴⁹ Nitekim, iyi yönetim ilkelerinin gelişimi ve teminat altına alınması, usuli adalet ilkesi ve hukukun üstünlüğü ilkeleri ile çok yakından bağlantılıdır.

İyi yönetim ile hukuk arasındaki ilişki hukukun temel öncül ve öncelikleri ile iyi yönetim ilkeleri arasında uyum ya da uyumsuzluk ilişkisi üzerinde ortaya

²⁴⁷ CARANTA, Roberto, “Democracy, Legitimacy and Accountability”, **Legitimacy in European Administrative Law: Reform and Reconstruction** (Eds. Matthias Ruffert), Europa Law Publishing, Amsterdam, 2011, s. 189.

²⁴⁸ CHESHMEDZHIEVA, Margarita, “The Right to Good Administration”, **American International Journal of Contemporary Research**, C. 4, S. 8, Ağustos 2014, s. 64.

²⁴⁹ DE BURCA, Grainne, SCOTT, Joanne, 2006, a.g.m., s. 10.

çıkılmaktadır.²⁵⁰ Bu nokta itibariyle hukukun yönlendirme kapasitesi ile iyi yönetişimin hesap verebilirliği güvence altına alma ve bilgilendirme gibi rolleri ekseninde hukuk, iyi yönetişimin tamamlayıcısı olabildiği gibi onun karşısında direnen güçlü bir yapıya da dönüşebilmektedir.²⁵¹

İyi yönetişim, işleyiş usulünde adaleti garanti altına alma, kamu idaresinin hukukun üstünlüğüne olan bağlılığını sağlama ve idari prosedürlerden sağlam sonuçlar elde etme amacıyla bir dizi hakları, kuralları ve idari usullere rehberlik eden ilkeleri bir araya getiren çerçeve bir kavramdır.²⁵² İyi yönetişim, Avrupa İdare Hukuku'nda hem genel bir ilke olarak hem de bir temel hak olarak yer almaktadır. Bir yandan ilke olarak yasal ve yasal olmayan kurallar içerirken diğer yandan da temel nitelikte bir kamu subjektif hakkı olarak kendini göstermektedir. ABTHŞ'den önce 2001 yılında iyi idare hakkı, AP'nin Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'nı onaylayan bir kararı ile kabul edilmiştir. Bu karar ile Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları AB kurum ve kuruluşlarının yönetim ve personelinin vatandaşlarla olan ilişkilerinde zorunlu kılınmıştır.²⁵³

AB'de demokratik meşruiyet ve hukukun üstünlüğü açısından birey-Birlik ilişkisinde iletişim ve güven köprüsü kuracak "insan hakları kurumsallaşmasında" Avrupa Ombudsmanı'nın kurulması önemli bir gelişme olmuştur. Avrupa

²⁵⁰ DE BURCA, Grainne, SCOTT, Joanne, 2006, a.g.m., s.5

²⁵¹ Yeni yönetişim ile hukuk arasındaki ilişkiye dair teoriler için bkz. DE BURCA, Grainne, SCOTT, Joanne, 2006, a.g.m.

²⁵² HOFMANN, Herwig, TURK Alexander Heinrich, a.g.m., s. 3-4

²⁵³ Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları (The European Code of Good Administrative Behavior), The European Ombudsman, 2001.

Ombudsmanı'nın uygulamaları ile yargısal bir hukuki denetim alanı dışında ayrı bir mekanizma oluşturmanın sağlayabileceği faydalar konusundaki tereddütlerin artık kalmadığı bu yönüyle "iyi yönetim" in kavram ve uygulama olarak kabul zeminin genişlediği görülmektedir. İşte buradan hareketle Avrupa Ombudsmanı; yönetimi, diğer yöntemlerin eksiklerinin giderilmesi, farklı işlevlerin yerine getirilmesi ve iyi yönetimin bir alternatif olmaktan çok destekleyici, tamamlayıcı bir sistem olarak kabul etmektedir.²⁵⁴

Avrupa halkları için daha iyi bir Avrupa geleceği vaadi ekseninde iyi yönetim bağlamında ABTHŞ'nin anayasal bir karakter kazanması, "iyi idare hakkı", AP'nin ve ulusal parlamentoların yetkilerinin arttırılması gibi adımlar Avrupa vatandaşlarının hayatını iyi yönde katkı sağlamıştır. Ancak AB'de iyi yönetimin demokrasi açığının kapatılması noktasında daha iyi bir performans sergileyebilmesi üye devletlerden nakledilen temsili demokrasinin Birlik düzeyinde demokratik katılım araçları geliştirilerek güçlendirilmesine bağlıdır.²⁵⁵

²⁵⁴ BAYKAL, Sanem, **Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme**, 2013, Siyasal Kitabevi, s. 91.

²⁵⁵ Roberto Caranta, a.g.m., s. 19.

İKİNCİ BÖLÜM: KURUMSAL BOYUTU İLE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İYİ YÖNETİŞİM

AB iyi yönetişiminin kurumsal çerçevesi içinde ilk olarak AB hukukunun kaynakları içinde iyi yönetişimin normatif çerçevesi ele alınacaktır. İkinci önemli başlık olarak ise AB'de iyi yönetişime sağlanan hukuksal koruma ve araçları ortaya konulacaktır. Bu çerçevede; AB'de iyi yönetişime sağlanan hukuksal koruma ve sınırları düzenleme türüne ve Birlik yetki alanlarına göre değerlendirilecek AB iyi yönetişimine sağlanan yargısal ve yargı dışı koruma araçları ayrı başlıklar altında ele alınacaktır. Yargı dışı koruma araçları siyasi nitelikte ve kurumsal nitelikte olmak üzere iki ayrı başlık altında gösterilecektir.

I. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İYİ YÖNETİŞİMİN NORMATİF ÇERÇEVESİ

AB, dünyanın en büyük tek pazarı ve ikinci en çok kullanılan para birimi haline gelmiş, bütünleşmesini ağırlıklı olarak hukuki araçlarla ve hukuka bağlı kalarak gerçekleştirmiştir. Bu, Birliğin hem genişlemesi hem de derinleşmesi özelinde açıkça görülebilmektedir. AB açısından hukuk, bütünleşmenin etkili aracı olduğu kadar meşruiyetinin de kaynağını oluşturmaktadır. Bir önceki ana başlıkta AB'deki demokrasi açığı ve meşruiyet sorununun çözümü için iyi yönetişim ve araçlarının etkin kullanımının önerildiği ortaya koyulmuştu. Bu başlık altında ise AB müktesabati içerisinde iyi yönetişimin hangi hiyerarşik düzeyde ne gibi düzenlemeler ile normatif bir çerçeve oluşturduğu ortaya konulmaya çalışılacaktır.

AB bütünleşmesinin oluşturduğu hukuk düzeni; ulusal ve uluslararası hukuktan ayrı, bağımsız, ulusüstü karakterde, *sui generis*, özerk, yeni bir hukuk düzenidir.²⁵⁶ Bu hukuk düzenince oluşturulmuş olan normatif yapı içinde iyi yönetimin çerçevesini normlar hiyerarşisindeki seviyelerini gözeterek yazılı ve yazılı olmayan kaynakları da içerecek şekilde birincil ve ikincil hukuk kaynaklarına göre bu başlık altında ortaya konulmaya çalışılacaktır.

1. Birincil Hukuk Kaynakları

AB'nin birincil hukuk kaynakları, Birliğin kurucu otoritesi olarak üye devletlerin doğrudan kabul ettiği normlardır.²⁵⁷ Birincil hukuk; Birliğin kurucu antlaşmaları, kurucu antlaşmaların ekleri ve protokolleri, kurucu antlaşmalarda değişiklik yapan tadil antlaşmaları ve katılım antlaşmaları ile AB hukukunun genel ilkeleri ve uluslararası hukukun genel ilke ve teamüllerinden oluşmaktadır. Bunların yanı sıra Lizbon Antlaşması ile değişik ABA madde 6(1) hükmü ile ABTHŞ kurucu antlaşmalar ile “aynı hukuki değere” sahip kabul edilmiştir. Böylelikle temel haklar birincil hukuk kaynakları arasına özerk bir şekilde dahil olmuştur.²⁵⁸ İyi yönetim

²⁵⁶ BAYKAL, Sanem, GÖÇMEN, İlke, “Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları Bakımından Normlar Hiyerarşisi”, Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2013, s. 317.

²⁵⁷ LENAERTS, Koen – VAN NUFFEL, Piet, **European Union Law**, Third Edition, Sweet & Maxwell, Great Britain, 2010, s. 2, 819.

²⁵⁸ CRAIG, Paul, **EU Administrative Law**, Third Edition, Oxford University Press, 2018, s. 490.

açısından ABTHŞ'nin taşıdığı öneme binaen birincil hukuk kaynakları içerisinde ayrı bir başlık altında ele alınacaktır.

Birincil hukuk, ikincil hukuktan önce gelmekte ve Birliğin normlar hiyerarşisi içinde en üstte yer almaktadır.²⁵⁹ Klasik ayrıma göre birincil hukuk, yazılı ve yazılı olmayan hukuk kaynakları²⁶⁰ olarak ikiye ayrılarak incelenmekte olup çalışmamızda iyi yönetişimin normatif çerçevesi bu ayrım esas alınarak ortaya konulmaya çalışılacaktır.

A. Yazılı kaynaklar

İyi yönetişimin, AB hukukunun yazılı olmayan genel ilkeleri ve uluslararası hukukun genel ilke ve teamülleri dışındaki birincil hukuk içindeki yazılı kaynakları bu başlık altında ele alınacaktır. Birliğin kurucu antlaşmaları, kurucu antlaşmaların ekleri ve protokolleri, kurucu antlaşmalarda değişiklik yapan tadil antlaşmaları içinde iyi yönetişime dair normlara ilişkin çerçeve antlaşmalar başlığı altında sunulacaktır. Kurucu antlaşmalar ile aynı hukuki değere sahip ABTHŞ ise ayrı bir başlık altında ele alınacaktır.

a. Antlaşmalar

AB'nin kuruluşu, taraf devletlerin oybirliği ile karşılıklı anlaşmasına dayanan ve bütünleşmenin anayasal karakterini oluşturan kurucu antlaşmalar yoluyla

²⁵⁹ KACZOROWSKA, Alina, **European Union Law**, 2'nd Edition, Routledge, New York, 2011, s. 198; GÜNUĞUR, Haluk, **Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni**, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara, 2007, s. 148.

²⁶⁰ BAYKAL, Sanem, GÖÇMEN, İlke, 2013, a.g.m., s. 318-319.

gerçekleşmiştir.²⁶¹ Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi'nde ise antlaşma aynen: “ister tek bir belgede, isterse iki veya daha fazla alakalı belgede yer alsın ve kendine mahsus ismi ne olursa olsun, devletlerarasında yazılı şekilde akdedilmiş ve milletlerarası hukuka tabi olan milletlerarası anlaşma”²⁶² şeklinde tanımlanmış olup antlaşmaların eki protokol ve bildirimler de antlaşma kavramına dahil kabul edilmiştir. Benzer şekilde ABA'nın 51'inci maddesinde de Antlaşmaların protokolleri ve eklerinin Antlaşma'nın ayrılmaz bir parçası olduğu vurgulanmıştır. Antlaşmalara ekli bildirimler, bağlayıcı niteliğe sahip olmamakla beraber antlaşmaların uygulama ve yorumunda önem kazanabilmektedir.²⁶³ AB'nin kurucu antlaşmaları şekil olarak uluslararası antlaşma olsalar da içerik ve nitelik itibarıyla anayasal bir metin karakterine sahip olmaları nedeniyle “anayasal nitelikli antlaşma” olarak da anılabilmektedir.²⁶⁴ AB'de iyi yönetişimin kurucu antlaşmalardaki normatif çerçevesini ortaya koyarken öncelikle antlaşmalarda doğrudan iyi yönetişimi zikreden bir normun bulunup bulunmadığına

²⁶¹ OUDENAREN, John Van, **Uniting Europe: An Introduction to the European Union**, 2nd Edition, Rowman & Littlefield Publishers, United States of America, 2004, s. 105.

²⁶² 23 Mayıs 1969 tarihli Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi, m. 2, Bkz. BOZKURT, Enver, **Türkiye'nin Uluslararası Hukuk Mevzuatı**, Ankara, Nobel Yayınları, 2003, s. 555.

²⁶³ Bkz. 23 Mayıs 1969 tarihli Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi, m. 31(2/b).

²⁶⁴ Final Report of Working Group IX on Simplification, CONV 424/02 / WG IX 13, Brussels, 29 November 2002, <https://wayback.archive-it.org/org-1495/20200226195546/http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00424.en02.pdf>

(Son Er. T.: 31/10/2022).

daha sonra da iyi yönetim ilkelerini merkeze alarak yapılmış norm düzenlemelerine işaret edeceğiz.

Kurucu antlaşmalarda iyi yönetime dair en somut norm Avrupa Toplulukları Kuran Antlaşmaya, bu Antlaşma'da değişiklik yapan Amsterdam Antlaşması'nın 2'nci maddesinin kırkbeşinci fıkrası ile eklenen 191 (a) maddesi ile gelmiştir.²⁶⁵ Kurucu Antlaşma'nın bu hükmü ile belgelere erişim hakkı düzenlenmiştir. Buna göre; Birliğin herhangi bir vatandaşı veya bir üye devlette ikamet eden veya kaydı bulunan gerçek veya tüzel kişi AP, Konsey ve Komisyon belgelerine Konsey tarafından belirlenen kamu veya özel çıkar temellerine ilişkin genel ilke ve sınırlar saklı kalmak kaydı ile erişim hakkına sahiptir. Ayrıca AP, Konsey ve Komisyon kendi çıkaracağı usul kuralları ile belgelere erişimle ilgili özel hükümleri detaylandıracaktır.

Amsterdam Antlaşması ile birlikte kabul edilen 35 numaralı Deklarasyon belgelere erişimle ilgili yukarıda bahsedilen maddeye ilişkindir. Bu Deklarasyona göre; 191(a)'nın birinci fıkrasında işaret edilen ilke ve koşulların bir üye devletin Konsey veya Komisyon'dan o devletten gelen belgeyi önceden mutabık kalmaksızın üçüncü taraflara iletilmemesini talep etme hakkını saklı tutmaktadır.

²⁶⁵ Amsterdam Antlaşması (Treaty of Amsterdam Amending The Treaty on European Union), The Treaties Establishing The European Communities and Certain Related Acts), OJ, C 340, 10/11/1997, s. 46. Bu madde konsolide edilmiş olan Avrupa Toplulukları Antlaşması'nın 255'inci maddesidir. Bkz. Treaty establishing the European Community (Amsterdam consolidated version) - Part Five: Institutions of the Community - Title I: Provisions governing the institutions - Chapter 2: Provisions common to several institutions - Article 255, OJ, C 340, 10/11/1997, s. 282.

Lizbon Antlaşması'ndan sonra söz konusu madde ABİDA'nın 15'inci maddesinde karşılık bulmuştur. Lizbon Antlaşması'nın getirmiş olduğu yeni düzenleme ile önceki belgelere erişim hakkı düzenlemesinin ötesine geçen, iyi yönetim açısından daha ileri bir düzenleme haline gelmiştir. Belgelere erişim hakkı 15'inci maddenin üçüncü fıkrası kapsamında korunmakla beraber, önceki düzenleme metni içinde sadece AP, Komisyon ve Konsey belgelerine erişim hakkı düzenlenmişken yeni düzenleme ile tüm Birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarının belgelerine erişim hakkı getirilmiştir.

ABİDA'nın 15'inci maddesinin ilk fıkrasında ise iyi yönetimi desteklemek ve sivil toplumun katılımını sağlamak amacıyla, Birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarının, açıklık ilkesini mümkün olduğunca gözeterek çalışmalarını yürütecekleri belirlenmiştir. Bu normla ilk defa “iyi yönetim” hem lafız itibariyle kurucu antlaşmalarda yer almış hem de Birliğin tüm kurum organ ve ajanslarına “iyi yönetimi” destekleme misyonu verilmiştir.

ABA'nın demokratik ilkelere ilişkin hükümlerinin yer aldığı ikinci başlığın altındaki 10'uncu maddesinin üçüncü fıkrası Birlik vatandaşlarının demokratik yaşama katılımlarını ve kararların mümkün olduğunca açık ve kendilerine en yakın şekilde alınmasını teminat altına almıştır. ABİDA'nın ayrımcılık yapmama ve Birlik vatandaşlığına dair hükümlerinin yer aldığı ikinci kısım içinde 21'inci maddenin ikinci fıkrasında Birlik vatandaşlarının üye devlet topraklarında serbestçe dolaşma ve ikamet etme hakkının kullanımını kolaylaştırmaya yönelik olarak AP ve Konsey olağan yasama usulüncü düzenleme yapabilecektir. Aynı maddenin üçüncü fıkrası ile de sosyal güvenlik ve sosyal koruma ile ilgili tedbirlerin Konsey tarafından özel yasama usulüncü alınabileceği düzenlenmiştir. Kurucu antlaşma hükmü ile Birlik vatandaşları için kolaylaştırıcı bu insiyatifin Konsey ve AP'ye bırakılmış olması iyi yönetim açısından

önemlidir. Kurucu antlaşma yolu ile Birlik kurumlarına bu şekilde yetki tanınması, iyi yönetişimin etkinlik ilkesinin sosyal güvenlik ve sosyal koruma gibi değişen ihtiyaçlara göre uygun tedbirlerin hızla alınabilmesini gerektiren alanlarda uygulanmasına imkan sağlamaktadır.

Birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarının kötü yönetim vakalarıyla ilgili olarak gelecek şikâyetleri incelemek üzere Maastricht Antlaşması'nın G maddesinin 41'inci fıkrası ile Avrupa Toplulukları Antlaşmasına 138(e) maddesi eklenmek suretiyle Avrupa Ombudsmanı'nın kurulmuş olması da yine Antlaşmalar boyutunda iyi yönetim açısından mutlaka işaret edilmesi gereken diğer önemli bir kurucu antlaşma norm düzenlemesidir.²⁶⁶ Birlik kurucu antlaşmalarında iyi yönetişim ilkelerinin yer aldığı normlara sırasıyla açıklık ve şeffaflık, katılımcılık, sorumluluk, etkinlik ve uyum ilkeleri yönüyle kısa kısa aşağıda değinilecektir.

İlk olarak kurucu antlaşmalarda iyi yönetişimin açıklık ve şeffaflık ilkesi ele alınacaktır. ABİDA'nın 232'nci maddesi AP'nin görüşme tutanaklarının Antlaşmalarda ve İçtüzüğü'nde öngörüldüğü şekilde yayımlanmasını emretmektedir. Bu hüküm AP'nin çalışmalarının iyi yönetişimin açıklık ilkesine uygun olarak şeffaf bir şekilde gerçekleşmesini temin ettiği gibi belgelere erişim hakkına ilişkin de talep şartı olmaksızın doğrudan açık kaynaklardan erişimine garanti etmektedir.

İyi yönetişimin açıklık ilkesinin tezahürü olarak Konsey'in taslak yasama tasarrufları üzerindeki görüşmelerinin ve oylamalarının kamuya açık toplantılar halinde

²⁶⁶ Maastricht Antlaşması, OJ, C 191, 29/7/1992, s. 31. Bugün ABİDA'nın 228'inci maddesi ile yürürlüktedir.

gerçekleştirileceğine dair ABA'nın 16'ncı maddesinin sekizinci fıkrası da önemlidir.²⁶⁷ Öyle ki bu madde de açıklığın tereddütsüz sağlanabilmesi adına Konsey toplantılarının yasama tasarrufları ve yasama dışı faaliyetlere ilişkin görüşmeler olmak üzere iki ayrı bölümden oluşacağı da hüküm altına alınmıştır. Benzer şekilde ABİDA'nın 15'inci maddesinin ikinci fıkrasında Konsey'in yasama tasarrufları hakkında görüşme ve oylama yaparken kamuya açık bir şekilde toplanacağı tekrarlanırken AP'nin kamuya açık bir şekilde toplanacağı da hüküm altına alınmıştır.²⁶⁸

İkinci olarak kurucu antlaşmalarda iyi yönetişimin katılımcılık ilkesinden bahsedilecektir. ABA'nın demokratik ilkelere ilişkin hükümlerinin yer aldığı düzenlemeler içerisinde 11'inci maddesi iyi yönetişimin katılımcılık ilkesi bakımından önemlidir.²⁶⁹ Maddenin ilk fıkrasında; Birlik kurumlarının, vatandaşlara ve kuruluşlara uygun vasıtalarla görüşlerini ortaya koyma ve kamuya açık bir şekilde görüş alışverişini sağlama yükümlülüğü getirilmiştir. İkinci fıkrasında sivil toplum ve kuruluşlarla açık, şeffaf ve düzenli bir diyalog kurma ödevi Birlik kurumlarına yüklenmiştir. Üçüncü fıkrasında ise Komisyon'un Birlik eylemlerinde uyum ve şeffaflığı sağlamak amacıyla ilgili taraflarla kapsamlı istişarelerde bulunacağı ayrıca vurgulanmıştır. Bununla Komisyon'a faaliyetlerinde kapsamlı bir katılımcılığı sağlama ödevi yüklenmiştir.

²⁶⁷ ABA m. 16/8: "Konsey taslak bir yasama tasarrufu üzerinde görüşürken ve oylama yaparken kamuya açık olarak toplanır. Bu doğrultuda, her bir Konsey toplantısı, sırasıyla, Birliğin yasama tasarruflarına ve yasama dışı faaliyetlerine ilişkin görüşmelerin yapıldığı iki bölümden oluşur." Bkz. Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma, a.g.e., s. 11.

²⁶⁸ ABİDA m. 15/2.

²⁶⁹ ABA m. 11/3.

Vatandaş girişiminin düzenlendiği ABA'nın 11'inci maddesinin dördüncü fıkrası ile Birlik vatandaşlarının Avrupa Komisyonu'na hukuki bir tasarrufta bulunmaya davet etme hakkı tanınmıştır. Buna göre; en az bir milyon Birlik vatandaşı antlaşmaların uygulanması amacıyla uygun bir hukuki tasarrufu önerdiğinde bu olağan yasama usulü ile tüzükler vasıtasıyla kabul edilecektir.²⁷⁰ Birlik Vatandaşlığına ilişkin hükümlerin yer aldığı ABİDA'nın 20'inci maddesi kapsamında; Birlik vatandaşlarına AP'ye dilekçe verme ve Avrupa Ombudsmanı'na başvurma hakkı tanınması Birlik düzeyinde katılımcılığa ilişkin araçların varlığına dair önemli düzenlemelerdir.

ABİDA'nın "Araştırma, Teknolojik Gelişme ve Uzay" başlıklı 19'uncu bölümünde, Birliğin bütün faaliyetlerinin yer aldığı "çok yıllık bir çerçeve program"ın AP ve Konsey tarafından Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danıştıktan sonra olağan yasama usulü uyarınca kabul edeceği kararlaştırılmıştır.²⁷¹ Devamında ise bu çok yıllık çerçeve programın uygulanması için teşebbüslerin, araştırma merkezlerinin ve üniversitelerin katılımına ilişkin kuralların Birlik tarafından belirlenmesi öngörülmüştür.²⁷² Bu kurucu antlaşma hükmü ile katılımcılığa ilişkin kuralların oluşturulması Birliğe ödev olarak yüklenmiştir.

AB'nin kendine özgü yapısı içinde üye devletler arasında tercihe binaen ileri düzeyde bir işbirliğine katılıma zemin hazırlayan "güçlendirilmiş işbirliği" ile de iyi

²⁷⁰ ABİDA m. 24/1.

²⁷¹ ABİDA m. 182.

²⁷² ABİDA m. 183.

yönetişimin katılımcılık ilkesinin desteklendiği görülmektedir.²⁷³ Komisyon'a ve güçlendirilmiş işbirliğine katılan üye devletlere mümkün olduğunca çok sayıda üye devletin katılımını teşvik edici bir rol üstlenme misyonu da verilmiştir.²⁷⁴ Bu ise AB vatandaşları açısından, güçlendirilmiş işbirliği çerçevesinde AB hukukundan kaynaklı vatandaşlık hakları için daha fazlasını yapmayı seçmiş bir üye devletde yaşayıp yaşamadıklarına bağlı olarak farklılıklar oluşturabilecektir. AB vatandaşlarının beklentileri ile uygulama ve pratik arasındaki fark ise daha fazlasını yapmayı seçmiş bir üye devletde yaşayan AB vatandaşları açısından kapanmaya başlayacaktır.²⁷⁵ Güçlendirilmiş işbirliğinin AB'deki demokrasi açığını kapatma yönünde inisiyatif alabilecek üye devletler arasında güçlendirilmiş işbirliği ile daha hızlı kapanma imkanı da sağlamaktadır.

Üçüncü olarak kurucu antlaşmalarda iyi yönetişimin hesap verme ve sorumluluk ilkesine değinilecektir. Birliğin genel uygulama hükümleri ortaya konulurken Birliğin sorumlulukları da ortaya konulmaktadır. Bu anlamda kurucu antlaşmalar düzeyinde bu neviden hükümleri geniş çerçevede ele alıp iyi yönetişimle ilişkilendirerek uzunca bir liste halinde sıralamak mümkündür. Biz burada; genel uygulamada demokratik yönetim anlayışını yansıtan ayrımcılık yapmama

²⁷³ Bkz. ABİDA'nın Kurumsal ve Mali Hükümlerinin düzenlendiği 6'ncı kısmın, üçüncü başlığı altında m. 326-334 arasında "güçlendirilmiş işbirliği" düzenlenmiştir.

²⁷⁴ Bkz. ABİDA m. 328.

²⁷⁵ European Commission, White Paper on the Future of Europe, Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025, Brussels, 1 Mart 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf, (Erişim Tarihi: 19 Aralık 2018), s. 20.

sorumluluğunu, siyasal yönü de içeren sorumluluk ve hesap verme de bütçe üzerindeki ibrayı, Birlik kurum veya memurlarının tazmin sorumluluğunu ve politika alanları özelinde belli tedbirleri alma yükümlülüğü getiren düzenlemeye örnek vermeye yetineceğiz.

Birliğin genel uygulama hükümlerine ilişkin ilkeleri ortaya konulurken; politika ve tedbirlerin hem belirlenmesinde hem de uygulanmasında cinsiyet, ırk veya etnik köken, dini inanç veya kanaat, engellilik, yaş veya cinsel tercih temelinde yapılacak ayrımcılıkla mücadele için Birliğin çaba göstereceği hüküm altına alınmıştır.²⁷⁶ Birliğin mali yönden hesap verilebilirliği ve sorumluluğu ise bütçenin kullanımı çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Birlik bütçesini Komisyon, sağlam mali yönetim ilkesi ve tüzük hükümlerine uygun olarak üye devletlerle işbirliği içinde kendi sorumluluğu altında tahsis edilen ödenekler dâhilinde kullanmaktadır.²⁷⁷ Bütçenin uygulanmasında üye devletlerin kontrol ve denetim yükümlülükleri ve bundan kaynaklanan sorumlulukları bulunmaktadır.²⁷⁸ Komisyon bütçenin uygulanmasına ilişkin olarak her yıl bir önceki yılın mali hesaplarını ulaşılan sonuçları temel alan bir değerlendirme raporu ile AP ve Konsey'e sunar.²⁷⁹ AP, Konsey'in tavsiyesi üzerine

²⁷⁶ ABİDA m. 10.

²⁷⁷ ABİDA m. 317.

²⁷⁸ Bkz. Financial Regulation [Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of The European Parliament and of The Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union], OJ, L 193, 30/7/2018, s. 139 ; Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027, OJ, L 433, 22/12/2020.

²⁷⁹ ABİDA m. 318.

Sayıştay'ın yıllık raporunu da dikkate alarak bütçenin uygulanması konusunda Komisyon'un ibrası hakkında karar verir.²⁸⁰

Birlik kurumlarının veya memurlarının görevlerinin ifası esnasında sebep oldukları zararlar, üye devletlerin hukuklarındaki ortak genel ilkelere göre tazmin edilir.²⁸¹ Dolayısıyla gerek kurumlar gerekse bu kurumlarda çalışanlar hukuka aykırı fiillerinden dolayı tazmin sorumluluğu altına girmektedir. Dolayısıyla iyi yönetim bakımından sorumluluğun somut sonuca bağlanmış olması da sorumlulukların yerine getirilmesi hususundaki motivasyonu sağlaması bakımından önemlidir.

Birlik, bazı politikaların uygulanmasında bunların mali sonuçları da dahil üye devletler arasında sorumluluğu veya teşvik ve destekleri adil paylaşım ilkesine göre yapmakla yükümlü kılınmıştır. Sınır kontrolü, iltica ve göç konusundaki politikalar²⁸² veya halk sağlığına ilişkin alınacak tedbirler²⁸³ buna örnek olarak gösterilebilir.

Dördüncü olarak kurucu antlaşmalarda iyi yönetişimin etkinlik (*efficiency*) ilkesinden bahsedeceğiz. Etkinlik ilkesi, açıkça insani yardım tedbirleri alanında kullanılmıştır. Bu hususta ABİDA'nın 214'üncü maddesinde Komisyon'a gerek Birlik düzeyinde olsun gerekse ulusal düzeyde olsun insani yardım tedbirlerinin etkinliğini artırmak üzere Birlik ile üye devletler arasındaki koordinasyonu güçlendirecek her türlü faydalı girişimde bulunma imkanı verilmiştir.

²⁸⁰ ABİDA m. 319.

²⁸¹ ABİDA m. 340.

²⁸² ABİDA m. 80.

²⁸³ ABİDA m. 168.

Beşinci olarak ise kurucu antlaşmalarda iyi yönetişimin uyum (*coherence*) ilkesine değinmek suretiyle Birlik kurucu antlaşmalarında iyi yönetim ilkelerinin yer aldığı normları tamamlayacağız. Birliğin başarısı ve bütünleşme aşamaları dikkate alındığında “ekonomik uyum”un öne çıktığı bu anlamda kurucu antlaşmalara da girdiği görülmektedir. Lizbon Antlaşması ile Birliğin politikaları ve iç eylemleri düzenlenirken “Ekonomik, Sosyal ve Yersel Uyum” başlığı oluşturulmuş bu başlık altında da iyi yönetişimin uyum ilkesine dair bazı belirlemelere de yer verilmiştir. Birlik genelinde uyumlu bir kalkınmayı teşvik etmek amacıyla ekonomik, sosyal ve yersel uyumu güçlendirecek eylemleri geliştirmek ve izlemek Birliğe görev olarak verilmiştir.²⁸⁴ Üye devletler, ekonomi politikalarını Birlik genelinde uyumlu kalkınmayı sağlayacak şekilde yürütme ve koordine etme sorumluluğu taşır.²⁸⁵ Komisyon ise her üç yılda bir AP, Konsey, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi’ne ekonomik, sosyal ve yersel uyumun gerçekleştirilmesine ilişkin ilerlemeyi raporlama görevi verilmiştir.²⁸⁶

b. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı

Lizbon Antlaşması, AB hukukunun kaynaklarına ilişkin olarak ABTHŞ’ye özel bir düzenleme getirmiştir. ABTHŞ, bir kurucu antlaşma hükmü ile kurucu antlaşmalarla aynı hukuki değere yükseltilmiştir.²⁸⁷ Böylelikle ABTHŞ’de düzenlenmiş olan temel haklar bir kurucu antlaşma etki ve gücünde bağlayıcılık kazanmıştır. ABTHŞ, yedi bölüm içinde toplam 54 maddeden oluşmaktadır. Şart’ta yer alan

²⁸⁴ ABİDA m. 174.

²⁸⁵ ABİDA m. 175.

²⁸⁶ ABİDA m. 175.

²⁸⁷ Lizbon Antlaşması ile değişik ABA m. 6/1.

bölümler; insan onuru (m. 1-5), özgürlükler (m. 6-19), eşitlik (m. 20-26), dayanışma (m.27-38), AB vatandaş hakları (m.39-46), adli haklar (m. 47-50), genel hükümler (m. 51-54) şeklindedir.

AB genelinde aynı tür ve nitelikte temel hak teminatı inşa etme gayretlerinin sonucunda Temel Haklar Şartı ortaya çıkmıştır.²⁸⁸ ABTHŞ, diğer temel hak ve özgürlük belgeleriyle kıyaslandığında oldukça geniş bir yelpazede ve çağını yansıtır düzeyde modern bir katalog ortaya koymuştur. Öyle ki bu temel hak ve özgürlüklerin arasında “iyi yönetilme hakkı” da kendine yer bulmuştur.²⁸⁹

Tezimizin üçüncü bölümünde iyi yönetişime ilişkin maddi boyut ele alınırken ABTHŞ’nin hukuki niteliği ve iyi idare hakkının unsurları detaylıca ele alınmıştır. Bu yüzden burada kısaca değinmekle yetiniyoruz.

B. Yazılı olmayan kaynaklar

Birlik hukuk sisteminin tamamına yakını yazılı kaynaklar üzerine kurulu olup Birlik hukukunun uygulamasında da öncelikle bu yazılı kaynaklar esas alınır. Ancak yazılı bir kaynağın bulunmaması halinde bundan doğan boşluğu doldurmak amacıyla veya yazılı kaynak bulunmakla beraber yoruma muhtaç olması durumunda doğru bir yorumlama yapmak maksadıyla yazılı olmayan kaynaklardan da yararlanılır.²⁹⁰

²⁸⁸ ARSAVA, Füsün, “Avrupa Temel Haklar Şartı”, AAÇD, C. 5, S. 1, Güz-2005, s. 3.

²⁸⁹ ABTHŞ m. 41.

²⁹⁰ TIRIDIMAS, Takis, a.g.e., s. 17.

Dolayısıyla her hukuk sisteminin ihtiyaç duyduğu ölçüde Birlik hukuk sistemi de yazılı olmayan hukuk kaynaklarına sahiptir.²⁹¹

Bu başlık altında yazılı olmayan birincil hukuk kaynaklarına değinilecektir. Bazı kurucu antlaşma normlarının yorumlanmasında istisnai bir şekilde tali olarak başvurulmuş ikincil nitelikteki bölgesel örf ve adet hukuku kuralları bu çalışmanın dışında bırakılmıştır.

a. Avrupa Birliği Hukukunun Genel İlkeleri

Üye devletlerin anayasalarında, yasalarında veya hukuki uygulamalarında kabul edildiği belirlenen ilkeler ile temel hak ve özgürlükleri içeren ilkeler ABAD tarafından Birlik hukukunun da genel hukuk ilkeleri olarak kabul edilmektedir.²⁹² Kurucu antlaşmaların sadece bir çatı iskelet oluşturduğu bunun diğer hukuklara referansla tamamlanması gerektiği düşüncesi de AB hukukunun genel ilkelerinin üye devletlerin ulusal hukuklarından elde edilmesini desteklemektedir.²⁹³

Hukukun genel ilkelerine ilişkin kurucu antlaşmalarda açık bir belirleme sadece Birliğin akit dışı sorumluluğu hususunda getirilmiştir. Lizbon Antlaşması öncesi Avrupa Toplulukları Antlaşması'nın 288/2'nci maddesinde daha sonra ABİDA'nın

²⁹¹ Bkz. BORCHARDT, Klaus-Dieter, **The ABC of European Union Law**,

Publications Office of the European Union, Germany, 2010, s. 85; ÜNAL, Şeref,

Avrupa Birliği Hukukuna Giriş, Yetkin, Ankara, 2007, s. 85.

²⁹² BAYKAL, Sanem – GÖÇMEN, İlke, 2016, a.g.e., s.364

²⁹³ FOSTER, Nigel, **EU Law**, Oxford University Press: New York, 2007, s. 32-34.

340/2'nci maddesinde; Birliğin akit dışı sorumluluğu söz konusu olduğunda, kurumların ya da çalışanların görevlerini icra ederken neden oldukları zararların üye devletlerin hukuklarındaki ortak genel ilkelere göre tazmin edileceği belirlenmiştir. Bunun dışındaki hukukun genel ilkelerine ilişkin açık hükümlerin bulunmadığı durumlarda hukukun genel ilkelerinin Birlik hukuku içerisinde bağlayıcılık kazanması ABAD içtihatı ile ortaya çıkmıştır. ABAD hak dağıtmaktan imtina etme durumuna düşmemek için hukukun genel ilkelerine başvurmuş ve bu ilkelerle bağlı olduğunu kabul etmiştir.²⁹⁴

ABAD, hukukun genel ilkesini topluluk hukuku genel ilkesi olarak kabul etmek için tüm üye devletlerde eksiksiz bir biçimde kabulünü aramamaktadır. ABAD, bazı üye devletler tarafından açıkça bir hukuk ilkesi olarak kabul edilmese dahi üye

²⁹⁴ Bu husustaki ilk adalet divanı kararı "*stauder*" davasında (Case-29/69, *Stauder*, [1969]) verilmiştir. Bu davada bir üye devlet mahkemesinin talebi üzerine Divan Birlik hukuku genel prensiplerinin temel hakları içerdiğini belirterek, topluluk düzenlemesinin temel insan haklarına uygunluğunu değerlendirmiş ve sonuç olarak düzenlemedeki ilgili hükmü Birlik hukukunun genel ilkeleri arasında yer alan ve Divan tarafından korunan temel hakları ihlal edecek nitelikte görmemiştir. (Bkz. Suat DURSUN, a.g.m., 57-84). Sonraki bir dönemde vermiş olduğu "*Internationale Handelsgesellschaft*" (Case-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, [1970]) kararında ise Divan, ulusal anayasalardaki temel haklar koruma sistemlerine atıf yapmıştır. *Nold* davasında da (Case-4/73, *Nold v Commission*, [1974]) üye devletler tarafından ortak kabul gören anayasal gelenekler dışında, üye devletlerin taraf oldukları insan haklarının korunmasına ilişkin uluslararası antlaşmaların da, Topluluk hukuku bakımından rehber ilkeler oluşturduğunu belirtmiştir. Bkz. TAŞDEMİR, Hakan, GÜNGÖR, Fatma, a.g.m., s. 1080.

devletlerin hukuk sistemleri ile çelişmeyen, Birlik hukukunun niteliği ve amaçlarına uygun, adil bir çözüm içeren hukuk genel ilkesini Birlik hukukunun geçerli bir genel ilkesi olarak kabul etmektedir.²⁹⁵

Birlik hukukunun genel ilkeleri, ikincil mevzuata göre üstün konumdadır.²⁹⁶ Kurucu antlaşma hükümleri, hukukun genel ilkelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilemez ancak kurucu antlaşmaların yorumu hukukun genel ilkelerine uygun olarak yapılır.²⁹⁷

ABAD'a göre "insan hakları" Birlik hukukunun genel ilkesi olarak korunur.²⁹⁸ Bu kapsamda ABAD, adil yargılanma hakkını, özel hayata saygı gösterilmesini, ifade özgürlüğünü, kazanılmış haklara riayet edilmesi ilkesini, hakkın kötüye kullanılması yasağını, meşru beklentilerin korunması ilkesini içtihatı ile AB hukukunun genel ilkesi olarak kabul etmiştir.²⁹⁹ ABAD'ın kabul ettiği Birlik hukukunun genel ilkeleri aynı

²⁹⁵ TIRIDIMAS, Takis, a.g.e., s. 23

²⁹⁶ KACZOROWSKA, Alina, a.g.e., s.242

²⁹⁷ ÖZKAN, Işıl, a.g.e., s.124

²⁹⁸ Bkz. BAYKAL, Sanem, GÖÇMEN, İlke, 2013, a.g.m., s. 339. ABA m. 2 : "*Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hakim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır.*" Ayrıca, ABA m 3/1: "*Birliğin amacı; barışı, kendi değerlerini ve halklarının refahını ileriye götürmektir.*"

²⁹⁹ BAYKAL, Sanem, GÖÇMEN, İlke, 2013, a.g.m., s. 340.

zamanda iyi yönetişimin Birlik düzeyinde hukuki dayanaklarını oluşturmuştur. Özellikle ABTHŞ'nin bağlayıcılık kazanmadığı dönem içerisinde iyi yönetim ilkeleri ABAD'ın içtihat hukuku sayesinde Birlik hukuk sistemi içerisinde kendine yer bulabilmiştir. Örneğin *Burban v. Parliament*³⁰⁰ davasında düzgün yönetim ilkesine (*the principle of proper administration*), *Nölle*³⁰¹ davasında gerekçe gösterme yükümlülüğüne yer verilmiştir.

ABAD içtihatı için bkz: Adil yargılanma hakkı için; Case T-83/96, *Gerard van der Wal v Commission of the European Communities*, [1998], ECR II-545 para. 45. Özel hayata saygı gösterilmesi için; Joined cases C-468/10 ve C-469/10, *Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF) (C-468/10) and Federación de Comercio Electrónico y Marketing Directo (FECEMD) (C-469/10) v Administración del Estado.*, [2011], ECR 12181, paras. 41–42. İfade özgürlüğü için; Case-421/07, *Criminal proceedings against Frede Damgaard*, [2009], ECR I-2629 para. 25. Kazanılmış haklara riayet edilmesi ilkesi için; Case-187/10, *Baris Unal v Staatssecretaris van Justitie*, [2011], ECR 9045, para. 50. Hakkın kötüye kullanılması yasağı için; Cases-255/02, *Halifax and Others*, [2006], ECR 1609; Case-419/02, *BUPA Hospitals Ltd, Goldsborough Developments Ltd v Commissioners of Customs and Excise*, [2006], ECR 1685; Case-223/03, *University of Huddersfield Higher Education Corporation v Commissioners of Customs & Excise*, [2006], ECR I- 1751, para. 68–70. Meşru beklentilerin korunması ilkesi için; Case-369/09, *ISD Polska sp. z o.o. and Others v European Commission*, [2011], ECR 2011, paras. 98, 123.

³⁰⁰ Case-255/90 P, *Burban v Parliament*, [1992], ECR 2253, paras. 13, 14, 18, 20.

³⁰¹ Case T-167/94, *Nölle v Council and Commission*, [1997], ECR II-2379, para. 45.

b. Uluslararası Hukukun Genel İlkeleri ve Uluslararası Teamül

Uluslararası teamül hukuku kuralı eğer emredici bir norm (*jus cogens*) niteliğinde ise BM, Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesi'nin 53'üncü maddesine göre buna aykırı bir anlaşma yapılamaz.³⁰² *Jus cogens* kurallar, devletlerin uluslararası toplumun bütününe aksine hiçbir kuralın konulma olasılığının bulunmadığı ve fakat genel uluslararası hukukun aynı nitelikteki yeni bir kuralıyla değiştirilebilen kurallar olarak tanımlanmıştır.³⁰³ Buna göre *jus cogens* kurallar; uygulama önceliği bulunan genel uluslararası hukuk kuralları olup devletler tarafından uluslararası toplumun tamamı adına kabul edilmiş ve değiştirilmeleri de ancak aynı nitelikteki başka bir kurala bağlıdır.³⁰⁴ Bu kurallar uluslararası hukukun kaynakları içinde en üst sırada yer alan yazısız, birinci dereceden bağlayıcı, emredici, aksi kararlaştırılmayan, herkese karşı ileri sürülebilen asla bir teamül veya bir anlaşma ile değiştirilemeyen kurallardır. Bunlara örnek olarak soykırım yasağı, devletlerin eşitliği gösterilebilir. Anlaşmanın, genel uluslararası hukukun bir buyruk kuralı (*jus cogens* kuralı) ile çatışması anlaşmayı sakatlar.

AB yetkilerini kullanırken uluslararası hukuka da riayet etmek zorundadır. ABA'nın 3'üncü maddesinin beşinci fıkrasında açıkça Birliğin "uluslararası hukuka

³⁰² DENK, Erdem, "Uluslararası Antlaşmalar Hukukunda Jus Cogens Kurallar", **AÜSBFD**, C. 56, S. 2, s.43.

³⁰³ *Ibid.*, s. 53

³⁰⁴ WEATHERALL, Thomas, **Jus cogens: International Law and Social Contract**, Cambridge University Press, 2015, s.203-204.

titizlikle uyulmasına ve uluslararası hukukun geliştirilmesine katkıda bulunacağı” belirtilmiştir. Dolayısıyla Birlik herhangi bir tasarrufta bulunurken uluslararası teamül hukuku da dahil uluslararası hukukun tamamını gözetmek zorundadır.³⁰⁵

Uluslararası teamül hukuku ilkelerinin Birlik hukuk sistemi açısından bağlayıcılığı yine ABAD içtihatı ile ortaya çıkmaktadır. Bir ilkenin uluslararası teamül hukukunun bir parçası olup olmadığını ABAD içtihatı ile ortaya koymaktadır. Örneğin Divan, 23 Mayıs 1969 tarihli BM Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi’nin bir dizi hükmünün uluslararası teamül hukukunun kurallarını yansıttığını kabul etmiştir.³⁰⁶ Benzer şekilde, önüne gelen bir uyuşmazlıkta hiç kimsenin vatandaşlığından keyfi olarak yoksun bırakılamayacağına yönelik uluslararası hukukun genel ilkesini kabul etmiştir.³⁰⁷ *Jus cogens* dışında uluslararası teamül hukuku kuralları, özellikle uluslararası antlaşmaların geçerliliği, yürürlüğe girmesi, yorumlanması açısından da Birlik hukukunun tamamlayıcısı niteliğindedir.

³⁰⁵ BAYKAL, Sanem, GÖÇMEN, İlke, 2013, a.g.m., s. 341. Bkz. Case-366/10, *Air Transport Association of America and Others*, [2011], ECR 13755, para. 101. Bkz. Case-286/90, *Anklagemyndigheden v Peter Michael Poulsen and Diva Navigation Corp*, [1992], ECR I-6019, para. 9–10; Case-162/96, *A. Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz*, [1998] ECR I-3655, paras. 45–46.

³⁰⁶ Case-386/08, *Brita GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, [2010], ECR 1289, para. 42.

³⁰⁷ Bkz. Case-286/90, *Anklagemyndigheden v Peter Michael Poulsen and Diva Navigation Corp*, [1992], ECR I-6019, para. 10.

2. İkincil Hukuk Kaynakları

Birlik kurumları tarafından antlaşma hükümlerine uygun bir çerçevede yapılabilecek hukuki tasarruflar ABİDA'nın 288'inci maddesinde tüzük, direktif, karar, tavsiye ve görüş olarak sayılmıştır.³⁰⁸ Birlik kurumlarının bu tasarrufları, kurucu antlaşmalardan türemekte, yetki devrine dayanmakta ve ikincil niteliktedir.³⁰⁹

Birliğin ikincil mevzuatı “yasama işlemleri” ve “yasama dışı tasarruflar” olmak üzere ikili bir ayrıma tabi kılınmıştır.³¹⁰ Bu ayrım, ABİDA'nın 289 ve 290'ıncı maddelerine dayanmakta olup ilgili hukuki tasarrufun yapılış usulüne dayanılarak ortaya konulmuştur. Yasama usulü çerçevesinde hazırlanan tüzük, direktif ve genel karar şeklindeki hukuki tasarruflar, ABİDA'nın 289'uncu maddesinin birinci fıkrası uyarınca olağan yasama işlemi olarak adlandırılmaktadır. Yasama dışı hukuki tasarruflar ise, Antlaşmalarda yasama usulü dışında kalan usuller çerçevesinde

³⁰⁸ PANİZZA, Roberta, Sources and Scope of European Union Law, Aralık 2009: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en//FTU_1.2.1.pdf, (Son. Er. T.: 08/10/2022), s.1.

³⁰⁹ GÜNUĞUR, Haluk, 2007, a.g.e., s. 176; ÜNAL, Şeref, a.g.e., s. 81.

³¹⁰ ABİDA m. 289/3: “Yasama usulü ile kabul edilen hukuki tasarruflar, yasama tasarruflarını oluşturur.” ABİDA m. 290/1: “Bir yasama tasarrufunda, Komisyon'a, yasama tasarrufunun asli olmayan bazı unsurlarının tamamlanması veya değiştirilmesi için, genel uygulama kabiliyeti olan yasama dışı tasarruflar kabul etme yetkisi devredilebilir.” Bu ayrımın kullanımına ilişkin olarak bkz. BAYKAL, Sanem, GÖÇMEN, İlke, 2013, a.g.m., s. 355.

hazırlanan hukuki tasarrufları ifade etmektedir.³¹¹ ABİDA'nın 288'inci maddesinin beşinci fıkrası tavsiye ve görüşlerin bağlayıcılığının bulunmadığını açıkça ortaya koymuştur. İyi yönetişimin AB ikincil hukukundaki kaynaklarını bağlayıcılık durumlarını gözetererek aşağıda bağlayıcı hukuk ve esnek hukuk başlıkları altında ele alacağız.

A. Bağlayıcı Hukuk

AB kurumlarınca Birliğin yetkilerini kullanmak üzere genel uygulama alanına sahip tüzükler bütünüyle tüm üye devletlerde uygulanır ve bağlayıcıdır.³¹² Tüzüklerin, üye devlet vatandaşları nezdinde hak ve yükümlülük doğurmaları için üye devlet ulusal makamlarının herhangi bir düzenleme yapmaları gerekmez, doğrudan uygulanır.³¹³ Direktifler ise ulaşılmaması gereken sonuçlar bakımından üye devletleri bağlarken şekil ve yöntem açısından ulusal otoriteler serbest bırakılmıştır.³¹⁴ Direktifler tüzüklerden farklı olarak iç hukuka uyarlanmak suretiyle uygulamaya girer. Kararlar ise muhatabı için bütünüyle bağlayıcıdır.³¹⁵

³¹¹ GÜNEŞ, Ahmet M., "Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği", **GÜHFD**, 2008, C. XII, S. 1-2, s. 749.

³¹² ABİDA m. 288/2: "*Tüzükler genel uygulama alanına sahiptir. Bütünüyle bağlayıcıdır ve tüm üye devletlerde doğrudan uygulanır.*"

³¹³ KACROWSKA, Alina, a.g.e., s.220-221.

³¹⁴ ABİDA m. 288/3: "*Direktifler, muhatap alınan her üye devleti, ulaşılmaması gerekli sonuçları itibarıyla bağlar, şekil ve yöntem seçimini ise ulusal otoritelere bırakır.*"

³¹⁵ ABİDA m. 288/4: "*Kararlar bütünüyle bağlayıcıdır. Muhatabı belirtilen bir karar, yalnızca muhatabı için bağlayıcıdır.*"

Bu kapsamda AB iyi yönetişimine kaynaklık eden ikincil hukuk kaynakları diğer alanlarla kıyaslandığında oldukça zayıf kalmaktadır. Bunun temel nedeni iyi yönetişimin daha çok bağlayıcı olmayan esnek hukuk araçları ile teşvik edilmesidir. Bu ikincil bağlayıcı hukuk içinde AB iyi yönetişimi açısından en önemli düzenleme AB Temel Haklar Ajansının kuruluşuna ilişkin Konsey tüzüğüdür.³¹⁶ 2007 yılında yürürlüğe girmiş olan bu Tüzük 2022 yılında değişikliğe uğramıştır.³¹⁷ İyi yönetim açısından diğer önemli bir tüzük ise AP, Konsey ve Komisyon belgelerinin kamusal erişimini teminat altına alan 1049/2001 sayılı Tüzük'tür.³¹⁸ Bu tüzükler dışında vergi iyi yönetişimi için alınan kararlar ile AB'nin Birlik dışındaki üçüncü ülkelere sürdürülebilir kalkınma ve iyi yönetim için sağladığı özel teşvik düzenlemeleri kapsamında almış olduğu kararlar bulunmaktadır.³¹⁹

³¹⁶ Bkz. Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ, L 53, 22/2/2007.

³¹⁷ Bkz. Council Regulation (EU) 2022/555 of 5 April 2022 amending Regulation (EC) No 168/2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ, L 108, 7/4/2022.

³¹⁸ Bkz. Regulation (EC) No 1049/2001 of The European Parliament and of The Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ, L 145, 31/5/2001.

³¹⁹ Bkz. Commission Decision of 16 December 2019 on the renewal of the Commission Expert Group Platform for Tax Good Governance, Aggressive Tax Planning and Double Taxation 2019/C 428/08, OJ, C 428, 20/12/2019, s. 34–40; Council Regulation (EC) No 732/2008 of 22 July 2008 applying a scheme of generalised tariff preferences for the period from 1 January 2009 to 31 December 2011 and amending Regulations (EC) No 552/97, (EC) No 1933/2006 and Commission Regulations (EC) No 1100/2006

B. Esnek Hukuk

AB'deki yeni yönetim tartışmalarında esnek hukuk (*soft law*), sıklıkla AB yönetiminde anlaşma ve regülasyonlardan doğan bağlayıcı hukuk düzenlemelerinin yerine veya bunlarla birlikte sıklıkla kullanılan idari düzenlemelere tanımlamak için kullanılmaktadır.³²⁰ Esnek hukuk, yasal olarak bağlayıcılığı bulunmayan fakat yine de pratik etkilere sahip yürütme kuralları olarak tanımlanmaktadır.³²¹ Esnek hukuk çok genel bir terim olup çeşitli süreçlere işaret etmek üzere kullanılmakla beraber bu kullanımların hemen hemen hepsi normatif içeriği itibariyle esnek hukukun resmi olarak bağlayıcı olmadığına birleşmektedir.

Yeni yönetim uygulamaları, bağlayıcı idari usul ve prosedürleri tabi olmak yerine esnek olanı tercih eder. AB iyi yönetişimin en önemli aracı da bağlayıcı olmayan, esnek hukuktur. Esnek hukuk, herhangi bağlayıcı bir güce sahip olmamakla beraber

and (EC) No 964/2007, OJ L 211, 6.8.2008, s. 1–39. 2006/978/EC: Council Decision of 19 December 2006 on the granting of the special incentive arrangement for sustainable development and good governance beyond 1 January 2007 to the Republic of El Salvador, OJ L 365, 21/12/2006, s. 86; 2005/924/EC: Commission Decision of 21 December 2005 on the list of the beneficiary countries which qualify for the special incentive arrangement for sustainable development and good governance, provided for by Article 26(e) of Council Regulation (EC) No 980/2005 applying a scheme of generalised tariff preferences , OJ, L 337, 22/12/2005, s. 50.

³²⁰ TRUBEK, David M, COTTRELL, Patrick, NANCE, Mark, a.g.m., s.65

³²¹ SNYDER, Francis, “The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Process, Tools and Techniques”, **Modern Law Review**, C. 53, S.1, 1993, s. 32.

uygulamada bazı etki ve sonuçlara sahiptir. Dolayısıyla bağlayıcılık taşımayan görüş ve tavsiyeler Birliğin organları ve üye devletler üzerinde yönlendirici etki gösterdikleri ölçüde “yardımcı kaynak” veya “soft law” olarak anılmaktadır.³²²

Birlik, görüş ve tavsiyeleri dışında yine bağlayıcı olmayan “ilke kararları”, “sonuç bildirimleri”, “politika rehberleri” gibi diğer tasarruflarda esnek hukuk içinde yer almaktadır.³²³ Bu anlamda diğer bir tasarruf ise ABİDA’nın 295’inci maddesine dayanılarak AP, Avrupa Komisyonu ve Konsey arasında bağlayıcılık karakteri kazandırılmadan yapılmış kurumlar arası anlaşmalardır.³²⁴ Bu tür kurumlar arası anlaşmalara AB iyi yönetişimi açısından da önem arz eden Demokrasi, Şeffaflık ve Katmanlı Yetki İlkesine İlişkin Kurumlar Arası Deklerasyon örnek gösterilebilir.³²⁵

³²² CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne, **EU Law: Texts, Cases and Materials**, 5th. Edition, Oxford University Press, Oxford, 2011, s. 107; STEINER, Josephine, WOODS, Lorna, **EU Law**, 10th Edition, Oxford University Press, Great Britain 2009, s. 72. 2011.

³²³ BAYKAL, Sanem, GÖÇMEN, İlke, 2013, a.g.m., s. 332.

³²⁴ ABİDA m. 295: “Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon, birbirleriyle istişarede bulunurlar ve mutabakat halinde aralarındaki işbirliğine ilişkin düzenlemeler yaparlar. Bu amaçla, Antlaşmalar’a uygun olarak, bağlayıcı nitelikte olabilecek kurumlar arası anlaşmalar akdedebilirler.” Kurumlar arası anlaşmalar bağlayıcı olan ve olmayan şeklinde ikiye ayrılır. Bkz. BAYKAL, Sanem, GÖÇMEN, İlke, 2013, a.g.m., s. 333.

³²⁵ Demokrasi, Şeffaflık ve Katmanlı Yetki İlkesi Hakkında Kurumlar Arası Deklarasyon, Resolution on democracy, transparency and subsidiarity and the Interinstitutional Agreement on procedures for implementing the principle of

Birlik esnek hukuku içinde yer alan bir başka husus ise kurucu antlaşma hükümleri ile bazı alanlarda kural koyma sürecinde üye devletler arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin Birlik tarafından desteklendiği “açık koordinasyon yöntemi” dir.³²⁶

Esnek hukuk, bağlayıcı hukuktan yükümlülük boyutu, yaptırım ve zorlama içermemesi, tek bir biçim taşımaması ve yargısal denetimi yönlerinden ayrışmaktadır. AB bütünleşmesi ve iyi yönetişimi açısından esnek hukukun mu yoksa bağlayıcı hukukun mu daha uygun olduğu hususunda çok ciddi tartışmalar bulunmaktadır. AB'nin karşı karşıya kaldığı birçok mesele bağlamında sert hukukun geleneksel formunun faydaları hakkında sorgulamalar ortaya koyan esnek hukuk savunucuları bağlayıcı hukuka karşı aşağıdaki eleştirileri ortaya koymaktadırlar³²⁷:

- Üye devletler arasındaki önemli farklılıklar için birçok güncel meselede hoşgörü ve tolerans talep edilirken bağlayıcı hukuk tek tip çözüme yönelmektedir.
- Sert düzenlemeler, önceki bilgilere dayanan sabit, statik bir koşulu varsayarken belirsizlik durumları sürekli deneme ve uyarlamayı talep eder.
- Sert hukuk kurallarının değiştirilmesi çok zor olmasına rağmen yine de bir çok durumda en iyi sonuçları elde edebilmek için norm değişikliklerine gidilmektedir.

subsidiarity ; the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties ; the arrangements for the proceedings of the Conciliation Committee under Article 189 b EC, OJ, C 329, 6/12/1993, s. 132

³²⁶ Bkz. STEINER, Josephine, WOODS, Lorna, a.g.e., s. 73.

³²⁷ TRUBEK, David M, COTTRELL, Patrick, NANCE, Mark, a.g.m., s.67

- Eğer sert hukuk normları içselleştirilemez ise icrası güçleşebilir veya yapıldıkları zamanda bu gereksiz kalabilir.

AB bütünleşmesinde esnek hukuk araçlarına karşı çıkanların argümanları ise³²⁸:

- Öngörülebilirliği sağlamak için gerekli açıklık, netlik ve kesinlik eksikliği ile eylemler için güvenilir bir çerçeve yokluğuna,
- Esnek hukukun gerçekte bir etkiye sahibi olmamasına rağmen Birliğin bağlayıcı hukuk yetkisini genişletmek için örtülü bir taktik olarak kullanıldığına,
- Esnek hukukun bir etki oluşturma aracı olmasına rağmen normal hesap verilebilirlik sistemini baypas ettiğine,
- AB'nin meşruiyeti için oluşturduğu beklentiye rağmen esnek hukukun bir değişim getiremediğine,

dayanmıştır.

Aslında bağlayıcı hukuk ile esnek hukuk arasındaki tercih ikisinden birinin seçimi anlamına gelmemektedir. Yukarıdaki bu tartışmalar ekseninde ortaya çıkan bağlayıcı hukuk ve esnek hukuk savunuculuklarının yanında bu ikisini birbirinin tamamlayıcısı olarak görüp aynı politika alanında aynı aktörler tarafından hibrit bir şekilde her ikisi de birlikte uygulanabilmektedir.³²⁹ Örneğin Su Çerçeve Direktifi amaç yönünden tüm üye devletleri bağlarken “iyi su kalitesi” kavramı bir esnek hukuk aracı

³²⁸TRUBEK, David M, COTTRELL, Patrick, NANCE, Mark, a.g.m., s. 66.

³²⁹ Ibid., s. 91-94

olan açık koordinasyon yöntemine çok benzeyen bir iyi yönetim pratiği çerçevesinde detaylandırılmıştır.³³⁰

Birlik esnek hukuku içerisinde iyi yönetişime ilişkin Birlik kurumlarının birçok tavsiye kararı ve görüşleri bulunmaktadır. Bunlara;

- Vergi konularında iyi yönetişimin teşvik edilmesine ilişkin 10 Şubat 2010 tarihli AP Kararı³³¹,
- AP'nin AB bölgesel politikasıyla ilgili iyi yönetişime dair 14 Aralık 2010 tarihli kararı³³²
- Üçüncü ülkeleri vergi konularında asgari iyi yönetim standartlarını uygulamaya teşvik etmeyi amaçlayan tedbirlerle ilgili olarak 6 Aralık 2012 tarihli Komisyon Tavsiye Kararı³³³,

örnek olarak verilebilir.

Üye devletlerin aynı zamanda Avrupa Konseyi üyesi olmaları nedeniyle Avrupa Konseyi'nce bu yönde atılmış adımların da AB'de iyi yönetişimin gelişimine katkısı olmuştur. Bu bağlamda Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nce iyi yönetimin

³³⁰ DE BURCA, Grainne, SCOTT, Joanne, 2006, a.g.m., s.8

³³¹ OJ, C 341E , 16.12.2010, s. 29–35.

³³² OJ, C 169E , 15.6.2012, s. 23–29.

³³³ OJ, L 338, 12.12.2012, s. 37–40. AB aslında sadece vergisel konular değil genel olarak üçüncü ülkelerle ilişkilerinde koşulluluk çerçevesinde iyi yönetim bağlamında bu hususta ortaya koyduğu norm ve değerlerin yayılması için de çaba sarf etmektedir.

tesisi yolunda atılan ilk ve önemli adım, idari işlemlerle bağlantılı olarak insan haklarının korunmasına ilişkin alınmış olan 1977 tarihli 77 (31) sayılı karardır.³³⁴

³³⁴ Bu Kararda iyi yönetim devletler için bir zorunlu bir gereklilik olarak tanımlanmıştır. Bkz. 1977 of Resolution 77 (31) for the protection of human rights in connection with the acts of the administration of the Committee of Ministers of the Council of Europe, <https://rm.coe.int/16804dec56>, (Son Er. T.: 6/11/2022).

Avrupa Konsey'i daha sonra iyi yönetim ilkelerini formüle eden bir dizi tavsiye kararını kabul etmiştir. Kabul edilen bu tavsiye kararlarının başlıcaları;

- İdari makamlar tarafından takdir yetkisinin kullanılmasına ilişkin R (80) 2 sayılı Tavsiye Kararı [Recommendation No. R (80) 2 on the exercise of discretion by the administrative authorities, <https://rm.coe.int/16804f22ae>, (Son Er. T.: 6/11/2022).]
- Geniş bir yelpazedeki insanları etkileyen idari prosedürler hakkında R (87) 16 sayılı Tavsiye Kararı [Recommendation No R (87) 16 on administrative procedures affecting a wide range of people, <https://rm.coe.int/16804eaa5c>, (Son Er. T.: 6/11/2022)]
- Kamu görevlileri için davranış kuralları hakkında R (2000) 10 sayılı Tavsiye Kararı [Recommendation No R (2000) 10 on codes of conduct for public officials, <https://rm.coe.int/16806cc1ec>, (Son Er. T.: 6/11/2022).]
- Yerel kamu hizmetleri ve kullanıcılarının haklarına ilişkin 1 Nisan 1997 tarihli (97) 7 sayılı Tavsiye Kararı [Recommendation (97) 7 of April 1, 1997 on local public services and the rights of their users, <https://rm.coe.int/cmrec-97-7-on-local-public-services-and-rights-of-their-users/1680a43b65>, (Son Er. T.: 6/11/2022).]

AB iyi yönetişimi sadece esnek hukuk araçları ile hareket etmemekte bunu bağlayıcı hukuk normları ile de desteklemektedir. Bir başka ifade ile Birlik esnek ve bağlayıcı hukuku eş zamanlı ve karşılıklı başvurarak hibrit bir kullanımı tercih etmekte ve bu durum AB yönetişimini karakterize eden bir özellik kazanmaktadır. AB iyi yönetişiminde esnek hukuk davranışı kısıtlayan sınırlayan bir araç olmaktan ziyade değiştirme ve dönüştürme yeteneği ve potansiyeli olan bir imkan olarak görülmelidir.³³⁵ Bu anlayış içerisinde esnek hukuk geleneksel hukuk ve düzenleme biçiminin tamamlayıcısı olan bir role bürünmektedir. Tam bu nokta itibarıyla esnek hukuk AB bütünleşmesinde hukukun geleneksel rolünü maksimize etmeye dönük bir katkı ve sonuç da üretebilmektedir.

Avrupa Ombudsmanı'nın iyi idari davranış kurallarını tezimizin üçüncü bölümünde detaylı olarak ele alınacağından dolayı bu başlık altında yer verilmemiştir. Diğer taraftan Avrupa Komisyonu'nun iyi yönetişime ilişkin Beyaz Kitabı ve bununla bağlantılı olarak iyi yönetim ilkeleri ile açık koordinasyon yöntemini ise AB iyi

-
- Yolsuzlukla mücadele için yirmi yol gösterici ilke hakkında 6 Kasım 1997 tarihli ve (97) sayılı Tavsiye Kararı [Recommendation (97) 24 of 6 November 1997 on the twenty guiding principles for the fight against corruption, <https://rm.coe.int/16806cc17c>, (Son Er. T.: 6/11/2022).]
 - Ombudsman kurumuna ilişkin 1615 (2003) sayılı Tavsiye Kararı [Recommendation 1615 (2003) on the institution of the Ombudsman, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10576&lang=EN>, (Son Er. T.: 6/11/2022).]

yer almaktadır.

³³⁵ DE BURCA, Grainne, SCOTT, Joanne, 2006, a.g.m., s. 6.

yönetişimi içindeki rolü ve önemine binaen aşağıda ayrı alt başlıklar altında incelenecektir.

a. İyi Yönetişim İlkeleri ve Beyaz Kitap

AB yönetişimi, Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı'nda (*White Paper on European Governance*) kendine özgüleyecek şekilde ele alınarak detaylandırılmıştır.³³⁶ Avrupa Komisyonu tarafından 2001 yılında hazırlanan bu belge AB'de yönetişimin temel referans kaynağı olmuştur. Beyaz Kitap'ta yönetişim, Avrupa düzeyinde özellikle açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve uyum konularında yetkilerin nasıl uygulanacağını etkileyen kurallar, süreç ve davranış olarak tanımlanmaktadır.³³⁷

İyi yönetişimin genel geçer evrensel kabul görmüş ilke ve esaslarını aramaya koyduğumuzda karşımıza birbiriyle tam olarak örtüşmeyen farklı sayı ve kapsamda ilkeler seti çıkmaktadır. DB iyi yönetişim ilkelerini³³⁸; hesap verebilirlik, saydamlık, sivil toplumun kamu politikalarına etkin katılımı, hukuk devleti, bağımsız yargı sistemi şeklinde sıralarken AB 2001'de yayımladığı yönetişim raporu olan Beyaz Kitap'ta iyi yönetişim ilkelerini³³⁹; açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık olarak sıralamıştır. Doktrinde ise farklı sayı ve içeriklerde sıralanan iyi yönetişim ilkeleri

³³⁶ **European Governance: A White Paper**, Com(2001) 428, OJ, C 287, 12/10/2001.

³³⁷ Ibid, s. 8.

³³⁸ CONABLE, B. Barber, **Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**, Washington, D.C.: World Bank, 1989, s. xi-xii.

³³⁹ **European Governance: A White Paper**, Com(2001) 428, OJ, C 287, 12/10/2001, s. 7-8.

bulunmaktadır.³⁴⁰ Çalışmamızın odağında AB iyi yönetişimi olması nedeniyle doktrinde de genel kabul görmüş olan Avrupa Komisyonu'nca Beyaz Kitap'ta yer verilen iyi yönetim ilkelerine değinilecektir.

Avrupa Komisyonu 2001 yılında yayımlamış olduğu Beyaz Kitap'ta yönetim anlayışını “Birlik ölçeğinde iktidarın kullanımına ilişkin olarak açıklık, katılım, hesap verirlilik, etkililik ve tutarlılık ilkeleri bağlamında belirlenen kurallar, süreçler ve davranışlar” olarak tanımlamıştır.³⁴¹ Beyaz Kitapta iyi yönetim burada sayılan beş ilkeye dayandırılmıştır. Bu çerçevede iyi yönetim ilkeleri³⁴²;

³⁴⁰ Bunlardan en kapsayıcı ve geniş nitelikte olanlardan biri de Aktan tarafından oluşturulan iyi yönetişimin temel özellikleri ve başlıca unsurları sıralamasıdır. Bu sıralamaya göre iyi yönetim; yönetimde açıklık, hesap verme sorumluluğu, yönetim ahlakı, rekabete ve piyasa mekanizmalarına işlerlik kazandırma, dijital devrime uyum, yeniden yönetim (desentralizasyon), kurallar ve sınırlamalar, toplam kalite, denetim, etkin sivil toplum ve katılım, toplumu güçlendirme (*empowerment*), hukukun üstünlüğü unsurlarını taşımalıdır. Bkz. AKTAN, Çoşkun Can, Demokrasi ve İyi Yönetişim, <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/ozellikler.htm> (Son Erişim Tarihi: 22.09.2022).

³⁴¹ ELİÇİN, Yeşeren, a.g.m., s. 48.

³⁴² **European Governance: A White Paper**, Com(2001) 428, OJ, C 287, 12/10/2001, s. 7-8.

- **Açıklık (openness)**³⁴³: Karar vericilerin kararların alınması ve uygulanması sürecini açık bir şekilde paydaşlarla paylaşmasıdır.³⁴⁴ Açıklık ilkesi; AB kurumlarının kendilerini ilgilendiren işleri daha açık bir yol ile görmelerini, karar süreçlerinin tüm aşamalarında ve politikaların geliştirilmesinde düzenli olarak ve hem zamanlı güncellenmiş bilginin ilgili tüm paydaşlara sağlanmasını gerektirir.³⁴⁵ AB kurumları ve üye devletler daha açık bir şekilde çalışmalı, yaptıklarını ve aldıkları kararları aktif olarak iletmelidirler. AB, kurumlarına olan güveni arttırmak için halk için erişilebilir ve anlaşılabilir bir dil kullanmalıdır. İyi yönetim ilkelerinin benimsenmesiyle birlikte artık günümüzde geleneksel yönetim anlayışına hakim olan gizlilik yerine açıklığa bırakmıştır.³⁴⁶ Açıklık; belgelere erişim ve bilgi edinmeyi de içermektedir.
- **Katılım (participation)**³⁴⁷: Katılım, karar alma mekanizmalarına katılımdaki yoğunluğu ve verimliliği esas alan iyi yönetim ilkesidir. İyi yönetim, karar alma mekanizmasının yukarısı ve aşağısı arasında ulusal, bölgesel ve yerel bütün sosyal aktörlerin de dahil olduğu daha yoğun bir işbirliği öngörmektedir.³⁴⁸ AB'deki politikaların kalitesi, yerindeliği ve etkinliği, politika oluşturma

³⁴³ European Governance: A White Paper, s. 8.

³⁴⁴ TOKSÖZ, Fikret, **İyi Yönetişim El Kitabı**, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları, İstanbul, 2008, s. 18.

³⁴⁵ LIVIOARA, Goga Gina, a.g.m., s.178

³⁴⁶ GÜNDOĞAN, Ertuğrul, “Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutları”, **Yönetişim** (Eds., M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eksi Uğuz), Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, s. 45.

³⁴⁷ European Governance: A White Paper, s. 8.

³⁴⁸ LIVIOARA, Goga Gina, a.g.m., s.178.

aşamasından uygulamasına kadarki tüm politika zinciri boyunca geniş katılımın sağlanması ile doğrudan ilintilidir. Geniş ve kaliteli bir katılım, politikaları uygulayan kurumlara daha fazla güven temin eder. İyi yönetimin teşviki, hükümetlerin iyi yönetim ilkeleriyle uyumlu hareket etmesi, vatandaşların haklarını teşvik ve koruma, iç kontrol seviyesini artırma katılımı gerektirir.³⁴⁹ AB politikalarını geliştirirken ve uygularken kapsayıcı bir yaklaşım izleyen merkezi hükümetlere katılımın sağlanması boyutunda önemli ölçüde görevler düşmektedir. Yönetişimde katılımcılık ilkesi, paydaşlara söz hakkı tanınmasıyla yöneticilerin aldığı kararlardaki sorumlulukların yükünü bir nebze de olsa hafifletici katkı sağlayabilmektedir.

- **Hesap verebilirlik (accountability)**³⁵⁰: Sahip oldukları görevler nedeniyle kendilerine kaynak tahsis edilenlerin kendilerinden beklenildiği şekilde davranıp davranmadıklarının sorgulanabilmesini ve performanslarıyla ilgili açıklamada bulunmaları hesap verilebilirliği ifade etmektedir. Yeni yönetim anlayışında hesap verebilirlik, kabul gören denetim araçlarından biri olarak kabul edilmektedir.³⁵¹ Geleneksel yönetim anlayışı içinde hesap verebilirlik veya hesap verme sorumluluğu, yapılan işin sonucunda ortaya çıkan hata ve yanlışlardan dolayı cezalandırılma anlamı taşırken yeni yönetim anlayışına göre hesap verebilirlik, kendisine yetki verilen ve kaynak tahsis edilenin, bu yetki ve

³⁴⁹ BATALLI, Mırlında – FEJZYLLAHU, Artan, “Principles of Good Administration Under the European Code of Good Administrative Behaviour”, **Pécs Journal of International and European Law**, 2018/1, s. 29.

³⁵⁰ European Governance: A White Paper, s. 8.

³⁵¹ BİRİCİKOĞLU, Hale - GÜLENER, Serdar, “Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, 2008, C. 80, S. 459, s. 203.

kaynağı ne kadar etkili ve verimli kullandığına yönelik bir performans ölçümünü ifade etmektedir.³⁵² AB kurumlarının yasama ve yürütme süreçlerindeki rollerinin daha net olması, kurumların her birinin yaptıklarını açıklaması ve sorumluluk alması AB iyi yönetişimin bir gereğidir. AB politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasında yer alan herkesin daha fazla netlik ve sorumluluk alması Birliğin meşruiyetine de önemli bir katkı sağlayacaktır.

- **Etkililik (effectiveness)**³⁵³: Etkililik, toplumun ihtiyaçlarının eldeki kaynakların en iyi şekilde kullanarak karşılanmasıdır. Etkililik esasında belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi değil, bu hedefe ulaşma yolunda yapılanları ve hedeflerden hangilerine ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren bir performanstır. Politikaların uygulamasında; açıkça politika hedefleri tanımlanmalı, politikanın etkileri analiz edilmeli, önceki uygulama politikaları değerlendirilmelidir.³⁵⁴ Buna göre; politikalar etkili ve zamanında olmalı, net hedefler, gelecekteki etkinin değerlendirilmesi ve varsa geçmiş deneyimler temelinde ihtiyaç duyulanı sağlamalıdır. Ancak buradaki başarı sadece kamu yönetiminin performansı ile değil bunun yanında özel sektörün, sivil toplumun ve vatandaşların çözüm için harcadıkları çabaya da bağlıdır.³⁵⁵ Bu nedenle etkililik tüm aktörlerin işbirliğini de gerektiren bir anlayışı da içermektedir. Etkililik aynı zamanda AB

³⁵² KESİM, Erdoğan, “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)”, **Siyaset ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi, 2005, s. 280.

³⁵³ European Governance: A White Paper, s. 8.

³⁵⁴ LIVIOARA, Goga Gina, a.g.m., s.179

³⁵⁵ SOYLU, Hülya, “Etkinlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları** içinde, T.C. Maliye Bakanlığı, Ayrıntı Basım Evi, 2003, s. 78–80.

politikalarının orantılı bir şekilde uygulanmasına ve kararların en uygun seviyede alınmasına da bağlıdır.

- **Tutarlılık (coherence)**³⁵⁶: Politikaların ve eylemlerin tutarlı ve kolay anlaşılır olması gerekir. Birliğin görev kapsamının artması, genişlemeler, iklim ve demografik değişim gibi zorluklar, Birliğin üzerine inşa edildiği sektörel politikaların sınırlarını aşması, bölgesel ve yerel yönetimlerin AB politikalarına giderek daha fazla dahil olması Birliğin tutarlılık ihtiyacını daha da artırmıştır. Birliğin bu karmaşık sistem içinde zorluklara karşı tutarlı bir yaklaşım sağlayabilmesi kurumlar adına siyasi liderlik ve güçlü bir sorumluluk sergilenebilmesine bağlıdır.

Bu beş ilkenin her biri ayrı ayrı önemli olmakla birlikte her biri aynı zamanda birbirinin tamamlayıcısıdır.³⁵⁷ AB iyi yönetişimi açısından Beyaz Kitap getirdiği ilkeler ile normatif bir çerçeveye önemli bir adım olmakla beraber yine kendi ifadesiyle herşeyi tedavi eden sihirli bir tılsım olarak da görülmemelidir.³⁵⁸

Yukarıda zikredilen iyi yönetişim ilkelerine; karar ve uygulamalardan etkilenenlerin doğrudan, bedelsiz ve anlaşılabilir bir formda bilgiye kolayca erişmelerini öngören şeffaflığı (*transparency*), makul süre içinde cevap ve hizmet alabilmeyi gerektiren cevaplanabilirliği (*responsiveness*) ve karar ve uygulamalarda dezavantajlı grupların da göz önünde bulundurulmasını öngören eşitlik ve kapsayıcılığı (*equity and inclusiveness*) eklemek mümkündür. İyi yönetişimin başarısı, bu ilke ve kuralların

³⁵⁶ European Governance: A White Paper, s. 8.

³⁵⁷ Ibid.

³⁵⁸ Ibid, s. 3

yönetim tarafından nasıl algılandığı ve ne ölçüde uygulamaya aktarıldığı ile doğru orantılıdır. Bunun yanında iyi yönetişim, hem yönetimin tüm tarafları arasındaki ilişki ve etkileşimi inşa eden bir kültür hem de bu ilişkileri biçimlendiren ve süreci esas alan bir usul ve yöntem anlamına geldiğinden yukarıda zikredilen ilkelerin toplamından daha fazlasını ifade etmektedir.

b. Açık Koordinasyon Yöntemi

Açık Koordinasyon Yöntemi (*Open Method of Coordination*), özel bir mekanizma olup politika değişikliklerini kolaylaştırma ve problemlerin çözümüne yardımcı olma gibi bir işleve sahiptir. Açık koordinasyon yöntemi, Birliğin birbiriyle kesişen makro-politik sorun alanları üzerinde üye devletlerin karşılıklı bir değerlendirme ve öğrenme süreciyle uzlaşmayı aradıkları karar alma yöntemini yansıtan esnek hukuk aracıdır.³⁵⁹ Birlik içindeki farklılıkları uyumlaştırmada karşılaşılan zorlukları aşmada üye devletler tarafından bu yöntem tercih edilebilmektedir. Açık koordinasyon yöntemi bir yönüyle de çeşitlilik içinde karar alma zorluğunun getirdiği bir zaafın da ifadesidir. Bundan dolayı da Birlik iyi yönetişime ilişkin ağ yönetişimi veya özel çıkar koalisyonlarından türeyen uzlaşma araçlarından ziyade hükümetlerarası ve hükümetlerüstü müzakere ile özdeşleşmiştir.³⁶⁰

³⁵⁹ WALKER, Neil, “EU Constitutionalism and New Governance”, **Law and New Governance in the EU and the US** (Eds. De Burca, Grainne, Scott Joanne), OREGON, 2006, s. 26.

³⁶⁰ ELİÇİN, Yeşeren, a.g.m., s. 51.

Açık koordinasyon yöntemi, üye devletler arasında farklı ve zorlu konuların uzlaşısı ile sağlanması hususunda sağladığı katkılar ile AB’de iyi yönetim araçları ile boşluklar ve demokratik meşruiyet zafının kapatılabileceğine dair düşünceye destek oluşturmuştur. Peki bu mekanizma nasıl işlerlik kazanmaktadır? Bu sorunun cevabı literatürde çok defa sorulmuş olmakla birlikte teorik olarak yapılandırmacı (*konstruktivizm*) okulun bakış açısından beslenerek 6 şekilde değişime, davranış değişikliğine yol açtığı ortaya konulmaktadır. Bunlar³⁶¹:

- Utandırma: Üye devletler, akran denetimi (*peer review*) ve Konsey tavsiyelerinde negatif kritik almamak için yönergelere uymaya çalışır.
- Taklit yoluyla yayma: Gerek Komisyon gerekse üye devletler tarafından ortaya konulmuş olan yönerge ve taslaklar diğer ulusal politika yapıcılar için uygun bir model ortaya koyar. Açık koordinasyon yöntemi, güncellemeye açık yapısı gereği karşılaştırmalar ve akran denetimleri ile desteklenip güçlendirilmektedir.
- Söylem yoluyla yayma: Açık koordinasyon yöntemi yeni bilişsel bir çerçeve veya yeni bir perspektif ile ortak bir kelime dağarcığının oluşumu, sembollerin kullanımı veya sıralama varsayımlarındaki değişiklikler veya sebeplere ilişkin görüşler genel olarak tasarlanmış bir söylemsel dönüşüm gerçekleştirebilir.
- Açık koordinasyon yöntemi: Hem hükümet içinde hem de hükümet dışından sivil toplum ve sosyal paydaşlardan girdi talep etmek suretiyle yeni politika ağları oluşturarak öğrenme ve müzakerenin sosyal süreçlerini kolaylaştırır.
- Müzakere: Çeşitli aktörler arasındaki müzakere süreci karşılıklı bilgi ve tecrübe paylaşımı aktörlerin birbirlerinin yönetim sistemini ve düşünme biçimini tanımlarına imkan sağlar. Müzakerelerde yaşanan sürekli etkileşim, sosyalleşme ve ikna yolu ortak bir kimliği teşvik eder.

³⁶¹ TRUBEK, David M, COTTRELL, Patrick, NANCE, Mark, a.g.m., s. 79.

- Öğrenme: Açık koordinasyon yöntemi içerdiği bir dizi mekanizma ile politika öğrenmesini kolaylaştırır: "...mevcut anlayışları istikrarsızlaştıran; problem çözme konusunda sürekli müzakere gerektiren ortamlarda farklı bakış açılarına sahip insanları bir araya getirmek; hem politika alanları hem de paydaşlar arasındaki sınırların aşınmasını kolaylaştırmak; politika ağlarını yeniden yapılandırmak; merkezi olmayan deneyleri teşvik etmek; yenilik hakkında bilgi üretmek; iyi uygulamaların ve deneysel sonuçların paylaşılmasını gerektirir.³⁶² Bununla beraber aktörleri sonuçları herhangi bir alanda en iyi performans gösterenlerin sonuçlarıyla karşılaştırmaya teşvik etmek, aktörleri toplu olarak hedefleri ve politikaları yeniden tanımlamaya zorlar.”³⁶³

Tüm bunlar, arzu edilen değişimin sağlanması için açık koordinasyon yöntemi vasıtasıyla uzlaşma zemininin kurulması ile ortaya çıkmaktadır. Açık koordinasyon yönteminin çekiciliği; yerel çözümlerin bir araya getirilebileceği yerelleştirilmiş anlayış ve pratiğin önceliği ile temel problem çözmedeki koordineli faaliyetlere duyarlı olmasından ileri gelmektedir.³⁶⁴

ABTHŞ'nin "ikinci nesil" eşitlik ve dayanışma bölümlerindeki hükümler ile Birliğin belirli politika ve eylemleri tanımlanırken ve uygulanırken çeşitli sosyal

³⁶² TRUBEK, M. David - MOSHER, S. James, New Governance, Employment Policy, and the European Social Model, **Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments** (Eds. Jonathan Zeitlin, David M. Trubek), Oxford University Press, 2003, s.46-47.

³⁶³ Ibid.

³⁶⁴ WALKER, Neil, a.g.m., s.31.

politikaları ve hedefleri dikkate almasını taahhüt eden maddeleri açık koordinasyon yöntemini desteklemektedir.³⁶⁵ Örneğin; Amsterdam Antlaşması ile de üye devletlerin istihdam politikaları arasındaki koordinasyonun koordineli bir istihdam stratejisi geliştirerek etkinliklerini artırmak amacıyla teşviki düzenlenmiştir.³⁶⁶ Bu çerçevede Birlik, işsizliği azaltmak ve işgücü nüfusunda istihdam oranını arttırmak için bağlayıcı olmayan üye devletlerin ulusal hukuklarındaki reformu dizayn eden üye devletlerin istihdam politikalarına ilişkin yönergeler hakkında rehber niteliğinde Avrupa İstihdam Stratejisini (*European Employment Strategy-EES*) kabul etmiştir.³⁶⁷ Avrupa İstihdam Stratejisi; periyodik raporlama, göstergeler, karşılaştırma mekanizmaları, hakem denetimi ve iyi uygulama değişimlerini içeren bir yeni yönetim biçimi olarak "Açık Koordinasyon Yöntemi" için bir model oluşturmuştur.³⁶⁸

Açık koordinasyon yönteminin iyi yönetime olan katkıları ve etkinliğini ortaya koymak üzere bazı performans ölçüm çabaları ortaya konulmuştur. Bunlardan Zeitlin tarafından ortaya konulan açık koordinasyon yönteminin etkisini dört alana ayırarak ölçümlemeyi önermektedir.³⁶⁹ Açık koordinasyon yönteminin etkisini

³⁶⁵ Ibid., s.26.

³⁶⁶ Amsterdam Antlaşması'nın 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasının "c" bendi.

³⁶⁷ CRAIG, Paul, 2018, a.g.e., s. 210-213. Ayrıca bkz. Council Decision (2003/578/EC) of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States, OJ, L 197, 5.8.2003, s. 13–21.

³⁶⁸ TRUBEK, David M, COTTRELL, Patrick, NANCE, Mark, a.g.m., s. 68.

³⁶⁹ ZEITLIN, Jonathan, "Conclusion: The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy", The Open Method of

ölçümlenebilecek bu dört alandan birincisi önemli politika değişikliği, ikincisi idari yeniden yapılanma ve kurumsal kapasite artışları gibi yönetim ve politika yapım sürecinde usuli değişiklikler, üçüncüsü katılım ve şeffaflık, sonuncusu ise karşılıklı öğrenmedir.³⁷⁰ Bu alanların her birinin açık koordinasyon yöntemi süreçlerine etki ettiğine dair bazı kanıtlar da bulunmaktadır. Bunlar; devlet dışı ve ulus altı aktörlerin artan katılımları³⁷¹, üye devletler arasında karşılıklı öğrenmeye olan teşvik³⁷² gibi açık koordinasyon yönteminin süreçlerde katılım ve şeffaflık düzeyini arttırdığını göstermektedir. Ancak etkinin tesir ve kapsamı alanlar arasında farklılıklar da bulunmaktadır. Örneğin AB kavram ve kategorilerinin geniş kapsamda benimsenmesi, birbirine bağlı politika alanlarının daha iyi yatay entegrasyonu, üye devletlerde artan yerleşme politikası hizmetleri, yönetim düzeyleri arasındaki dikey koordinasyona daha çok dikkat edilmesi gibi hususlarda üye devletler arasında bazı değişiklikler ve farklılıklar görülebilir.³⁷³

Açık koordinasyon yönteminin yukarıda ortaya koyduğumuz olumlu etki ve katkılarının yanında açık koordinasyon yöntemi süreçleri ile politika sonuçları arasında uygun illiyet bağı kurmakta oldukça ciddi zorluklar da yaşanmaktadır.³⁷⁴ Örneğin açık

Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies (Eds. Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet, Lars Magnusson), Peter Lang, 2005, s. 459-464

³⁷⁰ Ibid. ; TRUBEK, David M, COTTRELL, Patrick, NANCE, Mark, a.g.m., s.80.

³⁷¹ TRUBEK, David M, COTTRELL, Patrick, NANCE, Mark, a.g.m., s. 80-81.

³⁷² TRUBEK, M. David - MOSHER, S. James, 2003, a.g.m., s. 46-47.

³⁷³ ZEITLIN, Jonathan, a.g.m., s. 471-472.

³⁷⁴ Ibid., s. 477-478; TRUBEK, David M, COTTRELL, Patrick, NANCE, Mark, a.g.m., s.81.

koordinasyon yöntemine ilişkin süreçleri başlamadan önce üye devletlerde politika yönelim değişikliklerinin başlamış olması veya üye devletlerin bizzat açık koordinasyon yöntemine ilişkin rehberlerinin hazırlanmasında aktif rol alarak yardımcı olmuş olmaları yahut açık koordinasyon yöntemine ilişkin göstergelerdeki iyileşmelerin makroekonomik değişiklikler gibi farklı nedenlerden kaynaklanmış olması bu illiyeti zayıflatan ya da koparan unsurlar olarak öne çıkabilmektedir.³⁷⁵

3. Avrupa Birliği'nin Uluslararası Anlaşmaları

Birlik hukukunun kaynağını oluşturan uluslararası anlaşmaları üç grup altında ortaya koymak mümkündür.³⁷⁶ Bunlardan ilki Birliğin bizzat kendisinin tüzel kişi olarak akdettiği anlaşmalardır.³⁷⁷ Uluslararası anlaşmanın yapılması bir Birlik yasama tasarrufunda öngörülüyorsa veya Birliğin iç yetkisini kullanabilmesi için bu gerekliyse ya da Birliğin ortak kurallarını etkiliyor veya bunların kapsamını değiştiriyor ise bu hallerde Birlik uluslararası anlaşma yapma hususunda münhasır yetki sahibidir.³⁷⁸ İkincisi ise Birlik ile üye devletlerin birlikte akdettiği karma anlaşmalardır.³⁷⁹ Örneğin Ankara Antlaşması, 1963'te Topluluk ve o dönemdeki 6 üye devlet ile Türkiye arasında imzalanmıştır. Üçüncüsü ise Birliğe üye tüm devletlerin tamamının taraf olduğu çok

³⁷⁵ Ibid.

³⁷⁶ BAYKAL, Sanem, GÖÇMEN, İlke, 2013, a.g.m., s. 335.

³⁷⁷ Bkz. ABİHA m. 218.

³⁷⁸ ABİDA m. 3/2.

³⁷⁹ HARTLEY, Trevor, **The Foundations of European Community Law**, 7th Edition, Oxford University Press, Great Britain, 2010, s. 196.

tarafli uluslararası anlaşmalardır.³⁸⁰ Buna örnek olarak da AİHS gösterilebilir. 1973 yılında Birliğin 9 üyeli yapısı içerisinde en son Fransa'nın da Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini yürürlüğe koyması ile tüm üye devletler AİHS'nin tarafı haline gelmiştir. Bunların dışında AB'nin uluslararası bir Antlaşmaya üstlenmesi de mümkündür. Birlik ile Dünya Ticaret Örgütü arasında akdedilen anlaşma buna örnek olarak gösterilebilir.³⁸¹ Bu Antlaşma ile AB 1947 GATT Antlaşmasına katılmıştır.

Bunların dışında AB kurumlarının yetkili olmadığı, ancak Birlik düzeyinde yeknesak bir hukuk uygulaması oluşturmaya yönelik olarak üye devletlerin kendilerine bırakılan alanlarda Birliğin amaç ve politikalarının uygulanmasına yönelik olarak uyumlaştırma ve yakınlaştırma yapılması için müzakerede bulunup sözleşme yapabilmektedir. Üye devletlerin Birlik yetkisinde olmayan alanlarda birbirinden çok farklı hukuki düzenlemeleri kabul etmesi üye devletlerin birbirleriyle uyumunu zorlaştırmakta ve de bütünleşmeyi olumsuz etkileyebilmektedir. Bu yüzden üye devletler karşılıklı uyumlaştırma çabaları kapsamında birlik içi antlaşmalar yapma

³⁸⁰ BAYKAL, Sanem, GÖÇMEN, İlke, 2013, a.g.m., s. 336.

³⁸¹ Council Decision of 22 December 1994 concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the agreements reached in the Uruguay Round multilateral negotiations (1986-1994), OJ, L336, 23 Aralık 1994. Birliğin DTÖ ile yapmış olduğu anlaşma henüz AET kurulmadan önceki bir dönemde bütün üye devletler anlaşmaya üye olduğu için ve sonrasında zaman içinde konu itibariyle anlaşmanın Birlik yetki alanı içinde kalması ile Birlik hukukunun kaynağı olmuştur. Bkz. GÖÇMEN, İlke, "Böyle Buyurdu Divan: Uluslararası Anlaşmalar ve Bu Kapsamda 1947 Tarihli GATT ve DTÖ Anlaşması ve Eklerinin Topluluk Hukukunda Doğurduğu Etkiler", AÜHFD, C. 57, S. 3, 2008.

yolunu da kullanmaktadırlar. Üye devletlerin uyumlaştırma konusundaki sorumluluğu kurucu antlaşma hükümlerinden de kaynaklanabilmektedir. Bu durumda tüm üye devletler bu sözleşmenin tarafı olup o uluslararası anlaşmanın getirdiği kurallar çerçevesinde yürürlüğe girer ve AB hukukunun kaynağı haline gelir. Bu şekilde Birlik hukukunun kaynağı haline gelmiş olan sözleşmelere 27 Eylül 1968 imza tarihli Adli ve Ticari Konulardaki Mahkeme Kararlarının Tanınması ve Tenfizine İlişkin Sözleşme ve sonrasında bu sözleşmeyi revize eden Tanıma ve Tenfize ilişkin Brüksel Sözleşmesi³⁸², Topluluk Patentine Dair Anlaşma³⁸³ örnek gösterilebilir. Üye devletlerin kurucu antlaşma hükümlerinden kaynaklanan uyumlaştırma sorumlulukları, Divan tarafından müzakerelerin uygun bir sürede tamamlanıp sözleşmeye bağlanması şeklinde yorumlanmaktadır.³⁸⁴

22 Ocak 2011 de BM'nin Engelli Haklarına Dair Sözleşmesi Birliğin temel haklar alanında imzaladığı ilk uluslararası sözleşmedir.³⁸⁵ Bu Sözleşme iyi yönetim ilkeleri açısından engelli haklarına ilişkin gözetilecek somut bir dayanak olarak ortaya konulmuş ve Ombudsman tarafından bu sözleşmeye uyum denetlenen bir husus haline gelmiştir.³⁸⁶ Bu sözleşme ile özellikle engellilerin bağımsız bir şekilde hayatlarını

³⁸² Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, OJ, L 12, 16/1/2001, s.1-23.

³⁸³ 89/695/EEC: Agreement relating to Community patents - Done at Luxembourg on 15 December 1989, OJ, L 401 , 30/12/1989, s.1 - 27

³⁸⁴ KACROWSKA, Alina, a.g.e., s.227.

³⁸⁵ BAYKAL, Sanem, 2013, a.g.e., s. 179.

³⁸⁶ Ibid.

sürdürebilecekleri ortamı tesis edecek erişim imkanlarının sağlanması, engellilere karşı ayrımcılığın önlenmesi ve onlara fırsat eşitliğinin sağlanması, engellilerin siyasal ve toplumsal yaşama katılımlarını sağlamak suretiyle yönetimde yer almalarına imkan getirilmesi düzenlenmiştir.³⁸⁷ Tüm bu düzenlemeler iyi yönetişimin katılımcılık ilkesinin engelliler yönüyle hayata geçirilmesine imkan sağlamıştır.

Çoğu Avrupa ülkesinden oluşan BM Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından imzaya açılan ve 30/10/2001 tarihinde yürürlüğe giren “Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Alma Sürecine Kamu Katılımı ve Adalete Erişim Sözleşmesi”ne AB dahil 46 ülke taraftır.³⁸⁸ Bu sözleşme ile çevresel bilgilere erişim hakkı düzenlenmiş olup AB’nin buna taraf olması ile AB kurum ve organlarına çevresel konulara ilişkin bilgi ve belgeleri açık hale getirme ve talep edildiğinde karşılama yükümlülüğü bu Sözleşme’nin de bir gereği olarak ortaya çıkmıştır.³⁸⁹

AB iyi yönetişimi bakımından Birlik hukuk kaynakları arasındaki uluslararası anlaşmaya örnek olarak AB ile Avrupa Konseyi arasındaki işbirliğine ilişkin anlaşma

³⁸⁷ Bkz. BM Engelli Haklarına Dair Sözleşme, m. 5, 9, 29 (RG, 14/07/2009-27288).

³⁸⁸ Güneş, Ahmet M., “Aarhus Sözleşmesi ve Çevresel Bilgiye Erişim Hakkı”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 17-18, S. 26-27-28-29, 2012-2013, s. 27, 29.

³⁸⁹ AARHUS Sözleşmesi m. 4. bkz. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (AARHUS), Denmark, 25 Haziran 1998, <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>, (Son Er. T.: 12/12/2022).

gösterilebilir.³⁹⁰ Bu Anlaşma ile Ajans ve Avrupa Konseyi arasında mükerrerliği önlemek, tamamlayıcılık ve katma değer sağlamak üzere bir işbirliği çerçevesi oluşturulmuştur.³⁹¹ Mevcut kaynakların mümkün olan en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak ve tamamlayıcılığı arttırmak için özellikle araştırma ve bilimsel araştırmaların yürütülmesi, raporların hazırlanması gibi Ajans faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlamak amacıyla Ajans ile Avrupa Konseyi Sekreterliği arasında düzenli istişarelerin yapılacağı bu Anlaşma ile belirlenmiştir.³⁹²

II. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İYİ YÖNETİŞİME SAĞLANAN HUKUKSAL KORUMA VE ARAÇLARI

AB iyi yönetişimi özü itibariyle Birlik tarafından kullanılan yetkilerin AB vatandaşları nezdindeki meşruiyetini güçlendirmek amacıyla hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan haklarına saygı temelinde hak ve özgürlüklerin bizatihi kendilerini ve kullanımını Birlik tasarruflarına karşı teminat altına alma çabasıdır. İyi yönetişimin Birlik vatandaşları açısından teminat altına alınması; temelde yargısal koruma imkanları ile ona hukuksal bir koruma sağlama ve AB'nin kurumsal yapısı içinde yer alan yargı dışı koruma mekanizmaları ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Çalışmamızda AB'de iyi yönetişime sağlanan hukuksal koruma, önce korumanın kapsam ve sınırlarına değinmek

³⁹⁰ Agreement between the European Community and the Council of Europe on cooperation between the European Union Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe, OJ, L 186, 15.7.2008.

³⁹¹ Ibid., s. 8.

³⁹² Ibid., s. 9.

ve sonrasında da AB’de iyi yönetişimin yargısal ve yargı dışı koruma araçlarını detaylandırmak suretiyle ortaya konulacaktır.

1. Avrupa Birliği’nde İyi Yönetişime Sağlanan Hukuksal Koruma ve Sınırları

AB, Birlik müktesabata içerisinde Birlik yetkilerinin kontrol ve denetimini sağlayabilmek için idari prosedürler bütünü oluşturmuştur. Uluslararası hukuk literatüründe yasallaştırma; yükümlülük, kesinlik ve yetkilendirme boyutları ile ortaya konulmakta olup yetkilendirme, üçüncü taraflara bir uyuşmazlık çözüm mekanizması ve bir değişiklik süreci olacak şekilde kuralları yorumlama ve uygulama yetkisi verilmesi anlamına gelmektedir.³⁹³ Günümüzde gelişmiş yargı denetim sistemleri, idari güç kullanımına dayalı işlemlerin yasallığını tesis etme, yetkinin kötüye kullanılmasını yasaklama ve özel tarafların haklarını koruma işlevlerine sahip hale gelmiştir.³⁹⁴ Bu çerçevede her AB vatandaşı, eşitlik, ayrımcılık yapmama, insan onuru, özgürlük ve demokrasi değerlerine dayanan temel haklara sahip kılınmıştır. Bu değerler, AB Antlaşmaları’nda ve ABTHŞ’de belirtilen hukukun üstünlüğü ile güçlendirilip korunmaya çalışılmıştır.

AB iyi yönetişimine sağlanan hukuksal korumanın kapsamı ve sınırları AB bütünleşmesinin kendine özgü yapısı ve hukuk sistemi içerisinde ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda iyi yönetişime sağlanan hukuksal korumanın kapsamı, temel olarak hukuki

³⁹³ Bkz. ABBOTT, W. Kenneth, KEOHANE, Robert, SLAUGHTER, Anne-Marie, MORAVCSİK, Andrew, SNIDAL Duncan, “The Concept of Legalization”, **International Organization**, S. 54/3, 2000.

³⁹⁴ HARLOW, Carol, a.g.m., s. 441.

düzenlemenin türünün Birlik içinde sağladığı koruma düzeyi ile hukuksal korumanın sınırları ise Birliğin sınırlı yetki ilkesinden kaynaklanan kısıtlı hareket alanı ile doğrudan ilişkilidir. Buradan hareketle AB’de iyi yönetişime ilişkin hukuksal korumanın kapsam ve sınırları düzenleme türü ve alanlarına göre aşağıda ele alınacaktır.

A. Düzenleme Türüne Göre Hukuksal Koruma ve Sınırları

İyi yönetişimin AB hukukundaki kaynaklarını Birlik müktesabâtı içerisindeki düzenleme türünü de işaret ederek ortaya koymuştuk. Bu başlık altında ise bu düzenleme türleri ile nasıl bir kapsam içinde iyi yönetişime koruma sağlandığı ve bu korumanın sınırları ele alınacaktır.

AB iyi yönetişimi esasında Birlik yetkilerinin kullanılma şekliyle ilgili kurallar, prosedürler ve uygulamalar bütünüdür. Dolayısıyla sağlanan hukuksal korumalar da bu bütünün içindedir. Buradan hareketle korumanın kapsamı düzenlemenin Birlik hukuku içindeki bağlayıcılığı ile doğrudan ilgilidir. AB iyi yönetişiminin ağırlıklı olarak esnek hukuk üzerinden yükseldiğini dikkate aldığımızda iyi yönetişimin ve buna dayalı hakların ihlali durumunda nasıl bir koruma çerçevesinin ortaya konulduğu büyük önem arz etmektedir. Tabi tüm bunların üstünde Birliğin sınırlı yetkisinin de bu koruma üzerinde oluşturacağı kısıtları da göz ardı etmemek gerekmektedir.

İyi yönetişimin üye devletler üzerinde bağlayıcı niteliğe sahip koruması kurucu antlaşmalar, AB hukukunun genel ilkeleri ve tüzükler eliyle ortaya çıkmaktadır. İyi yönetişimin olmazsa olmazı demokrasi ve hukukun üstünlüğü AB müktesabâtı içerisinde birincil kaynaklarda açıkça yer verilmiş ve Birliğin temel değerleri olarak

ortaya konulmuştur.³⁹⁵ Dolayısıyla AB iyi yönetişimi Birliğin temel değerleri ile korunmaktadır. AB hukukunun uygulanmasında ve yorumunda Birliğin temel değerleri olan insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri ile AB iyi yönetişimi bir koruma kapsamı kazanmaktadır. Bu temel değerlerin, tüm üye devletlerde ortak ve hakim olan çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliği ilkeleri ile temin edileceği de belirlenmiştir. Ayrıca Birliğin komşuluk ilişkilerinde³⁹⁶, dış eylemlerinde³⁹⁷ ve Konsey'in Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası kapsamında³⁹⁸ Birliğin temel değerlerini koruma yükümlülüğü getirilmiştir.

Birliğin değerleri bağlayıcı olmayan taahhütler niteliğinde olmayıp bu değerlerin ihlal edilmesi veya bu değerlere karşı ihlal tehlikesinin oluşması halinde Birliğin bu ihlali yapan üye devleti uyarma veya AB haklarını askıya alabilme yetkisi bulunmaktadır.³⁹⁹ Ayrıca aday devletlerin Birliğe üyeliğinin değerlendirilmesinde de bu değerlere bağlılık dikkate alınmaktadır.⁴⁰⁰

³⁹⁵ ABA m. 2. Ayrıca bkz. ABA Antlaşması'nın başlangıç kısmı, OJ, C 326, 26/10/2012, s. 15,17.

³⁹⁶ ABA m. 8.

³⁹⁷ ABA m. 21/2a.

³⁹⁸ ABA m. 42/5

³⁹⁹ KACZOROWSKA, Alina, a.g.e., s. 48

⁴⁰⁰ ABA m. 49.

Düzenleme türü itibariyle Avrupa yönetiminde sağlanan en ileri koruma ve kapsam şüphesiz ABTHŞ'nin Birlik hukuk sistemi içerisinde kurucu antlaşmalarla eşdeğer bir hukuki değere taşınması ile ortaya çıkmıştır.⁴⁰¹ ABTHŞ'nin getirmiş olduğu iyi yönetime ilişkin içerik ve kapsam yine kurucu antlaşma hükümleri ile sınırlandırılmıştır. Herşeyden önce ABTHŞ'de yer alan iyi yönetime dair hiçbir husus Birliğin antlaşmalarda yer alan yetkilerini genişletemez.⁴⁰² Bu, iyi idare hakkı da dahil ABTHŞ'deki temel haklar yönüyle Birlik hukukunun "sınırlı yetki ilkesinin"⁴⁰³ aşındırılmaması için bir ön alma olarak ortaya konulmuştur. Nitekim ABA'nın 6'ncı maddesinin ilk fıkrasının ilk paragrafı ABTHŞ'yi kurucu anlaşmalarla aynı hukuki değere yükseltirken aynı fıkranın ikinci paragrafı bu sınırlandırmayı düzenlemiştir. İlaveten hemen sonrasında yer alan paragraf ile de ABTHŞ'nin uygulama ve yorumlanmasına ilişkin kısıtlar öngörülmüştür. Buna göre; ABTHŞ'de yer alan hak, özgürlük ve ilkelerin yorumlanması; Şart'ın 7'nci bölümünü oluşturan genel hükümlerin ve bu hükümlerin kaynaklarına ortaya koyan açıklamaların gerektiği şekilde göz önünde bulundurulması gerekmektedir.⁴⁰⁴ Bu ise ABTHŞ'de düzenlenen iyi idare

⁴⁰¹ ABA m. 6/1

⁴⁰² ABA m. 6/1

⁴⁰³ Sınırlı yetki ilkesi dışında, Birliğin gücünün ulusal çıkarlara karşı sınırlandırıldığı başkaca ilkeler de mevcuttur. Bunlardan biri katmanlı yetki ilkesidir ki tüm üye devletler arasında mutabakatla, kararların etkili olabildiği mümkün olan en yerel seviyede alınmasını öngörür. Bir başka temel ilke ise orantılılık ilkesidir ki bu ilke Birliğin sadece amaçlarını gerçekleştirmesi için gerekli olan kadarını yapmasını izin verip daha fazlasını yasaklar. Sınırlı yetki ilkesi ve bunun dışındaki diğer sınırlandırıcı ilkeler için bkz. BAYKAL Sanem, 2008, a.g.m., s.241-256.

⁴⁰⁴ ABA m. 6/1 son cümle.

hakkı da dahil temel haklara ilişkin düzenlemelerin üye devletlerin uzlaşmalarını aşacak şekilde kendine özgü bir yorumla uygulanmasına karşı alınmış ikinci bir tedbirdir. Esasen ABTHŞ'nin genel hükümlere ilişkin 7'nci bölümü de ABTHŞ'nin kendi içinde bir sınırlama ortaya koymaktadır. Tezimizin üçüncü bölümünde iyi yönetişimin maddi boyutu ortaya konulurken ABTHŞ özelinde iyi idare hakkının kapsam ve sınırları detaylıca ele alınacağından burada genel bir çerçeve çizmekle kifayet edilmiştir.

Birliğin dolaylı hukuk kaynakları içerisinde yer alan AİHS, AB iyi yönetişimindeki hukuksal korumanın kapsamı üzerinde özellikle AB hukukunun genel ilkelerinin yorum ve uygulaması bakımından olumlu etki oluşturmaktadır. Bununla beraber ABA'nın 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenleme ile AİHS Birliğin Antlaşmalarla belirlenmiş olan yetkilerinde değişikliğe yol açmayacağı garanti altına alınmak suretiyle bir sınırlama da öngörülmüştür.

Birlik hukuku içinde AB iyi yönetişimine ilişkin temel ilkeler ile hak ve özgürlüklere dair ilk hukuksal korumalar Divan'ın Birlik hukukunun genel ilkelerine dayanmak suretiyle ortaya koyduğu içtihatla mümkün olmuştur. Dolayısıyla AB'de iyi yönetişime sağlanan hukuksal korumanın içinde AB hukukunun genel ilkeleri bulunmaktadır. Nitekim Birlik hukukunun genel ilkeleri kurucu antlaşmada zikredilirken AİHS'de güvence altına alınmış olan haklar ile üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan temel haklar sayılmıştır.⁴⁰⁵ Tabi burada Birlik kurum, organ, ofis ve ajanslarının her türlü eylem ya da eylemsizliğine karşı üye devletlerin, ABTHŞ hükümleri ile hukukun genel ilkelerine ancak Birlik hukukunun kapsamı içinde bulunduğu sürece başvurabileceklerini de belirtmek gerekir.

⁴⁰⁵ ABA m. 6/3.

AB iyi yönetişiminin esnek hukuk araçları ile korunumu bağlayıcılık karakterinin bulunmaması nedeniyle bizzat korumayı sağlayacak olan aracın kendisinden kaynaklı kısıtların sebebiyet verdiği doğal sınırlamaya sahiptir. Bunun yanında esnek hukuk araçlarının sağladığı kolay katılım ve hızlı değişiklik imkanları bu araçlarla sağlanan korumayı etkili kılabilmektedir. İyi yönetişimin kendisinin önerdiği yöntem ve araçların bizzat kendisi için ne kadar bir koruma sağlamayı başardığının ortaya konulabilmesi çok önemli bir husustur. Bu bir bakımdan iyi yönetişimin meşruiyetinin yine kendisinin öngördüğü araçlarla Birlik içinde sağlanıp sağlanamayacağının da cevabını oluşturmaktadır.

AB hukukunda esnek hukuk araçlarının iyi yönetişime yönelik korumasının temelde iki şekilde ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Bunlardan ilki, norm hukuk dünyasında doğmadan önce iyi yönetişim tarafından *ex-ante* olarak sağlanan korumadır. İkincisi ise normun hukuk dünyasında geçerlilik kazanmasından sonra iyi yönetişime ilişkin normların uygulama ve yorumunda esnek hukuk araçları tarafından *ex-post* olarak sağlanan korumadır. Bu ikili ayrım iyi yönetişime dair bir Birlik normunun yine AB iyi yönetişiminin bağlayıcı olmayan esnek hukuk ile nasıl korunduğu sorusuna verilen cevap ile oluşmuştur.

AB iyi yönetişimine *ex-ante* olarak esnek hukuk araçlarıyla sağlanan koruma esasında Birlikte daha politika yapım süreci veya norm koyma hazırlıklarından itibaren iyi yönetişim ilke ve esaslarının uygulanmasının sağlanmasıdır. Bu anlamda iyi yönetişim ilkeleri ile açık koordinasyon yöntemi gibi bir çok esnek hukuk aracının etkili bir şekilde bu süreçlerde pratik karşılığının bulunduğu görülmektedir. Bunda *ex-ante* koruma süreci içinde alınan kararların veya ortaya çıkan hususların bağlayıcı

karacterinin bulunmayışı etkilidir. Ayrıca iyi yönetim bağlayıcı olmayan esnek hukuk araçlarının kullanımını kolaylaştırmada büyük paya sahiptir.

AB iyi yönetimine *ex-post* olarak esnek hukuk araçları ile sağlanan koruma ise daha çok iyi yönetime ilişkin geçerli bir normun uygulama ve yorumu ile ortaya çıkmaktadır. Bu çoğu zaman kendisini bir ABAD kararında ya da bir kötü idareye ilişkin Ombudsman kararında göstermektedir. AB hukukunun iyi yönetim ilke esaslarına uygun olarak uygulanıp yorumlanması bakımından iyi yönetimin esnek hukuk araçları; bağlayıcı olmayan ilke ve tavsiyeler içeren kararlar, AB kurumlarınca yayımlanmış olan raporlar, Avrupa Sayıştay tarafından hesap verebilirlik ekseninde ortaya çıkan denetim raporları gibi araçlar ile sınırlı da olsa bir koruma alanı oluşturmaktadır. Bu hususta özellikle Avrupa Ombudsmanı'nın iyi idare davranış ilkeleri önemli bir yere sahip olup bu husustaki detaylar iyi yönetimin maddi boyutunun ele alındığı üçüncü bölümde ayrı bir başlık altında ele alınmıştır.

B. Birlik Yetki Alanlarına Göre Hukuksal Koruma ve Sınırları

AB müktesabati içinde sağlanan hukuksal koruma Birliğin yetki alanı çerçevesinde oluşan doğal sınırlara sahiptir. ABA'nın ilk maddesinde üye devletler tarafından Birliğin kurulduğu ve bundan sonra Birlik olarak anılacağı ve üye devletlerin ortak hedeflere ulaşmak için Birliğe yetki verdiği belirtilmiştir.⁴⁰⁶ ABİDA'nın ilk maddesinde ise: "Bu antlaşma birliğin işleyişini ve onun yetkilerinin uygulanmasındaki

⁴⁰⁶ ABA m. 1.

alanları düzenlemeleri ve sınırları belirler” denilmiştir.⁴⁰⁷ Üye devletlerin birliğe güç ve sorumluluk transferi sınırlı yetki ilkesine göre yapılır ve Birlik tarafından garanti edilir.⁴⁰⁸ Bu sınırlar, AB iyi yönetişimine sağlanan hukuksal koruma bakımından da geçerlidir.

Genellikle, Birliğe yeni yetki alanları, yeni antlaşma müzakereleri neticesinde kurucu antlaşmalarda yapılan tadilatlarla eklenmiştir. Nitekim AB iyi yönetişimine ilişkin gerek ABTHŞ’de yer alan iyi idare hakkı ve gerekse iyi yönetişime ilişkin temel ilkeler bu şekilde Birlik yetki ve sorumluluğu içerisine yerleşmiştir. Burada bu şekildeki kurucu antlaşma değişiklikleri yapılmadan önce Divan’ın temel hak ve özgürlüklere yönelik Birliğin genel hukuk ilkelerinden hareketle sağlamış olduğu korumayı tekrar da olsa zikretmek gerekir.

Birliğin Lizbon Antlaşması öncesindeki üçlü sütun yapısı içinde özellikle örtüşen yetki alanlarında kimin yetkili olduğunu belirlemede yaşanan sorunlardan sonra bu sakıncaları gidermek üzere Lizbon Antlaşması ile Birlik yetki alanları katoloğu oluşturulmuştur.⁴⁰⁹ Lizbon Antlaşması ile yetkiler 3 temel kategoride tanımlanmıştır. Bunlar: Birliğin münhasır yetkisinde olanlar⁴¹⁰, üye devletler ile Birlik arasında

⁴⁰⁷ ABİDA m. 1. Çeviri için bkz. Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma, a.g.e., s. 2.

⁴⁰⁸ STEINER, Josephine, WOODS, Lorna, a.g.e., s. 59.

⁴⁰⁹ Birliğin yetki kategorileri ve yetki alanları ABİDA’nın 2 ila 6 ıncı maddeleri arasında düzenlenmiştir.

⁴¹⁰ ABİDA m. 3.

paylaşılanlar⁴¹¹, destekleyici koordine edici ve tamamlayıcı yetki alanlarıdır⁴¹². Lizbon Antlaşması Birliğe verilmeyen yetkilerin üye devletlerde olduğunu vurgulayan AB Antlaşması'nın 4'üncü maddesinin ilk fıkraya hükmüne rağmen üye devletlerin münhasır yetkisinde olan bir yetki kategorisi tanımlanmamıştır.⁴¹³

AB iyi yönetişiminin birincil düzeydeki koruma kapsamını oluşturan ABTHŞ'nin genel hükümlere ilişkin bölümünde yer alan 51'inci maddesi ile AB iyi yönetim müktesabatının uygulamasında üye devletler ile Birlik kurum, organ, ofis ve ajansları bakımından bir farklılaşma getirmektedir. Buna göre, Birlik kurum ve organları ABTHŞ hükümlerini yetki ikamesini dikkate alarak uygulamak durumundadır. Dolayısıyla, Birlik açısından AB iyi yönetim hukukunun uygulama sınırını yetki ikamesi ilkesi oluşturmaktadır. Üye devletler ise sadece Birlik hukukunu uygularken ABTHŞ hükümlerine başvuracaklardır. Bu da AB iyi yönetişiminin üye devletler nezdindeki korumasını Birlik hukukunun uygulama alanıyla sınırlı tutmaktadır. Gerek Birlik gerek ise üye devletler yukarıda çizilen bu yetki ve sınırlamalara uygun olarak ABTHŞ'deki hak ve ilkelere saygı gösterip uyacaklar ve bunları teşvik edeceklerdir.⁴¹⁴

ABİDA'da düzenlenmiş olan yetki kataloğu, ABTHŞ'nin genel hükümleri ile birlikte değerlendirildiğinde AB iyi yönetişiminin hukuksal koruma kapsamı da ortaya çıkmaktadır. AB hukuk sisteminin "sınırlı yetki ilkesi" ekseninde ortaya çıkan sonuçları

⁴¹¹ ABİDA m.4.

⁴¹² ABİDA m.6.

⁴¹³ STEINER, Josephine, WOODS, Lorna, a.g.e., s. 63.

⁴¹⁴ ABTHŞ m. 51/1.

doğal olarak AB iyi yönetişiminin de koruma kapsamını kısıtlamaktadır. Bu kısıtlar dahilinde AB hukuk sistemi içinde yer alan AB iyi yönetişiminin en genel anlamıyla nasıl korunduğu sorusunun cevabını iki aşama içinde ortaya koymak mümkündür. Bunlardan ilk aşama AB hukuk sisteminin sınırlarını ortaya koyan Birlik yetki katalogu içindeki kısıtlar dahilinde Birlik hukukuna dahil olan ve bunun dışında kalan alan ayırıştırmasını yapmaktır. İkinci aşama ise Birlik hukukunun uygulamasında ye devletler ile Birlik arasındaki yetki paylaşımının ortaya konulmasıdır. Bunlardan ilk aşamanın cevabı AB yetki katalogu içerisinde ABİDA'nın 2'inci maddesi ve devamı maddelerinde yer alırken ikinci aşama ABTHş'nin 51'inci maddesinin ortaya koyduğu ereve içinde katmanlı yetki ilkesinin uygulanması ile ortaya çıkmaktadır.

İlk aşamada Birlik yetki alanlarını kısaca ortaya koyarak bu yetki alanlarıyla uyumlu bir korumanın AB iyi yönetişimi açısından mümkün olduğu gösterilecektir. Birliğin sahip olduğu yetkilerin kapsamı kurucu antlaşma hükümleri uyarınca belirlenebilir.⁴¹⁵ Birliğin münhasıran yetki alanında bulunan ye devletlerin tasarruflarının kısıtlandığı alanlar ABİDA'nın 3'üncü maddesinde gösterilmiştir. Bu alanlarda sadece Birlik yasama faaliyetinde bulunabilir ve hukuken bağlayıcı tasarrufları kabul edebilir.⁴¹⁶ Dolayısıyla AB iyi yönetişimine ilişkin Birlik hukukunun sağladığı güvenceler bu alanlarda tam bir etki ve sonuç gösterebilir.

ye devletlerin eylemlerini desteklemek, koordine etmek veya tamamlamak amacıyla Birlik tedbir alma yetkisine sahiptir. AB bu alanlarda uyumlaştırma içermeyen destek ve koordinasyon sağlayabilir. Birlik düzeyinde tedbir alınabilecek alanlar

⁴¹⁵ ABİDA m. 2/6.

⁴¹⁶ ABİDA m. 2/1.

sayılmıştır.⁴¹⁷ Bu alanlar; insan sağlığının korunması ve iyileştirilmesi, sanayi, kültür, turizm, eğitim, mesleki eğitim, gençlik ve spor, sivil savunma, idari işbirliğidir. Sayılan bu alanlarda Birlik üye devletlerin yerine geçmeksizin onları desteklemek, koordine etmek ve tamamlamak amacıyla yetki kullanılabilir. Bu halde kullanılan yetkiye dayalı olarak kabul edilen bağlayıcı tasarruflar üye devletlerin iç mevzuatlarında uyumlaştırmayı gerektirmez.⁴¹⁸ Buna göre Birlik “*soft law*” olarak adlandırılan iyi uygulamaları teşvik etmeye yönelik bağlayıcı olmayan rehber düzenlemeler yapacaktır.⁴¹⁹ Dolayısıyla bu alanlara ilişkin olarak iyi yönetişimin “tutarlılık” ilkesini Birlik düzeyinde geçerli kılınması büyük ölçüde üye devletlerin kendi tercihlerine kalmaktadır.

Tamamlayıcı ve koordine edici yetki alanında iyi yönetişim ilke ve esaslarının Birlik düzeyinde doğru düzgün uygulanmadığını yakın zaman içinde yaşanan Kovid-19 salgını göstermiştir. Kovid-19 ile mücadele “insan sağlığının korunması ve iyileştirilmesi” alanına giren bir nitelik taşımasının yanında getirilen tedbirlerin iç pazar, gümrük birliği ve ortak ticaret politikası gibi Birliğin münhasır yetki alanları ile de ilgili olmasına rağmen Birlik iyi yönetişim ilkelerine uygun olarak Birlik düzeyinde salgınla tutarlı bir mücadele ortaya koyma konusunda eleştiri almaktan kurtulamamıştır.⁴²⁰

⁴¹⁷ ABİDA m. 6.

⁴¹⁸ ABİDA m. 2/5.

⁴¹⁹ BAYKAL, Sanem, 2008, a.g.m., s. 264.

⁴²⁰ Birlik bağlayıcı hukuk araçlarını kullanmak suretiyle örneğin serbest dolaşımı sağlamak için Kovid-19 aşısı sertifikasının düzenlenmesi, doğrulanması ve kabulü için bir çerçeve kabul etmiştir. Bkz. Regulation (EU) 2021/953 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2021 on a framework for the issuance, verification and

Dünya çapında yaşanan ve Birliğin tamamını etkisi altına alan bir krizle mücadeledeki etkinlik ile demokratik değerlerin korunması arasında dengenin kurulması AB iyi yönetişiminin de sınındığı önemli bir test olmuştur. Hatta bu durum AB'deki uzlaşının sonu mu diye de sorgulamaya konu edilmiştir.⁴²¹ Covid-19 salgını ve arkasından gelen ekonomik krizin AB bütünleşmesinin geleceği üzerindeki etkisi de hükümetlerarasıcılık ile ulusüstücülük arasındaki tartışmalar ekseninde yeniden sıcak gündeme oturmuştur.⁴²² Belki burada AB bütünleşme serüveni içinde yaşanan krizlerin bütünleşmeyi sorgulatan yönleri kadar sonrasında atılan adımlarla bütünleşmeyi tahkim eden bir işlev gördüğünü de not etmekte fayda bulunmaktadır. Nitekim AB'nin Kovid-19 salgınıyla mücadelesindeki eksikleri sıralayıp Birlikten beklentiler ile Birliğin elindeki araçlar arasındaki farkın bir mazeret olarak kabulünü bekleyerek bundan sonra benzer krizlere yönelik alınacak tedbirlerin üye devletlerden ziyade Birlik düzeyinde daha etkili olabileceğini ortaya koyan yaklaşımlarda bulunmaktadır.⁴²³

acceptance of interoperable COVID-19 vaccination, test and recovery certificates (EU Digital COVID Certificate) to facilitate free movement during the COVID-19 pandemic, OJ, L 211, 15.6.2021, s. 1–22.

⁴²¹ EISENBERGER, Nadine, KEMPF, Orlando, ROTHACHER, Tina, “The End Of Consensus In The EU”, **Journal of Economic Cooperation and Development**, S. 153, Eylül 2021.

⁴²² SCHMIDT, A. Vivien, “Theorizing Institutional Change and Governance In European Responses to The Covid-19 Pandemic”, **Journal of European Integration**, C. 42, S. 8, 2020, s. 1177-1193.

⁴²³ RENDA, Andrea, CASTRO, Rosa, “Towards Stronger EU Governance of Health Threats After the COVID-19 Pandemic”, **European Journal of Risk Regulation**, C.11, S.2, s. 273-282.

ABİDA'nın 4'üncü maddesinde Birlik ile üye devletler arasında paylaşılan yetki alanı düzenlenmiştir. Buna göre, paylaşılan yetki alanı; Birliğin münhasır yetki alanı ile destekleyici, koordine edici ve tamamlayıcı tedbir alanı dışında söz konusudur. Bu açıdan Birlik ve üye devletler arasında paylaştırılmış yetki, kural ilke niteliğindedir. Maddede sayılan paylaşılan yetki alanları örnek niteliğinde olup sınırlı sayı ilkesi esasına göre sıralanmamıştır.⁴²⁴ Burada hata yapmamak veya yanlış bir pozisyona düşmemek için paylaşılan yetkilerin tamamı listelenmemiştir. Birlik ve üye devletler paylaşılan yetki alanında ortak sorumluluk sahibidir. ABİDA'nın 2'inci maddesinin ikinci fıkrasında, Birlik ile üye devletler arasında paylaşılan yetkilerin uygulanmasındaki temel ilkeler gösterilirken paylaşılan yetki alanında Birlik eğer yetkisini uygulamaz veya uygulamasını durdurur ise üye devletlerin bu durumda önlemler almaya yetkili olduğu kabul edilmiştir. Üye devletler, yetkilerini, Birlik kendi yetkisini kullanmadığı ölçüde kullanır.

Birliğin kurucu antlaşmalarla tam olarak yetkilendirilmediği paylaşılan yetki alanlarında “katmanlı yetki ilkesi” çerçevesinde yetki belirlemesi yapılmaktadır. Nitekim ABTHŞ'nin 51 ve 52'inci maddelerinde de bu ilkelere açıkça gönderme yapılmıştır. Paylaşılan yetki alanlarında katmanlı yetki ilkesinin uygulaması ile AB iyi yönetişimine ilişkin kuralların Birlik mi üye devlet tarafından mı uygulanacağı sorusu

⁴²⁴ Maddede sayılan paylaşılan yetki alanları şunlardır: iç piyasa, Antlaşma'da tanımlanan sosyal politikanın spesifik yönleri, ekonomik sosyal ve bölgesel uyum, tarım ve deniz biyolojik canlılarının korunması dışında balıkçılık, çevre, tüketicinin korunması, ulaşım, trans avrupa ağları, enerji, özgürlük güvenlik ve adalet alanı, kamu sağlığı boyutuyla ortak güvenlik sorunları, araştırma, teknolojik gelişme ve uzay, kalkınma işbirliği ve insani yardım.

cevap bulurken orantılılık ilkesi ile iyi yönetim ilke ve esaslarına dair getirilecek her türlü sınırlamanın da sınırı belirlenmektedir. Buna göre temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması; açıkça yasada öngörülmüş olmak, hakkın özüne dokunmamak, kaçınılmaz bir gereklilik taşımak, kamu yararı veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunumu gereksinimini karşılamak şartıyla mümkündür.⁴²⁵ Dolayısıyla iyi yönetime dair hak ve özgürlüklerin sınırlandırması ancak orantılılık ilkesine uygun olmak kaydıyla mümkündür.

Her ne kadar kurucu antlaşmalarda sınırlı yetki ilkesine vurgu yapılmakta ise de öğretide Baykal tarafından “yetki ihdas etme yetkisi normu” olarak adlandırılan⁴²⁶ ABİDA’nın 352’inci maddesi uygun tedbirleri alma anlamında genel bir yasama tasarrufu yetkisini vermiş olması bakımından önemlidir. Bu maddenin tanıdığı yetki ile antlaşmalarda belirtilen amaçlardan birini gerçekleştirmek üzere yine antlaşmalarda tanımlı politikalar çerçevesinde Birliğin harekete geçmesi veya eylemde bulunması gerekir de bu eylem için gerekli yetki antlaşmalarda öngörülmemiş olur ise; Konsey, Komisyon’un önerisi üzerine, Parlamento’nun muvafakatini alarak uygun tedbirleri oybirliği ile alabilecektir. Buna göre; AB, belirtilen yetki alanlarının amaçlarının gerektirmesi halinde belli ilkeler dâhilinde yetkisini genişletebilecektir. Örneğin Birlik ABİDA 352’inci maddesinin tanıdığı yetkiye dayanarak “iyi yönetişimi desteklemek” ve “sivil toplumun katılımını sağlamak” için alınabilecek uygun tedbirlere yönelik tasarruflarda bulunabilir. Bu, kurucu antlaşmaların statik yapısı içinde yer almamış ancak iyi yönetişimin sahip olduğu etkileşim ve dinamizm içerisinde ihtiyaç haline

⁴²⁵ ABTHŞ m. 52/1.

⁴²⁶ BAYKAL, Sanem, “Reform Antlaşması ve Getirdikleri : Kurumsal Yapı Çerçevesinde Genel Bir Değerlendirme”, AAÇD, C. 7, S. 1, Güz 2007, s. 60.

gelen tedbirler bakımından her ne kadar “gereklilik şartı”⁴²⁷ ve “oybirliği” gibi zor şartlar taşısa da bir imkan olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla AB iyi yönetişimine ilişkin kapsamı genişletecek bir yöne sahip olduğu kadar mevcut iyi yönetişime ilişkin hak ve yükümlölüklerin tahkimine yönelik de işlev görmesi mümkündür.

2. İyi Yönetişime İlişkin Yargısal Koruma Araçları

Etkili, tarafsız, adil ve makul bir süre içinde hukuksal korumanın sağlanması iyi idare hakkının bir gereğidir.⁴²⁸ Dolayısıyla iyi yönetişimin hukuksal koruması bizzat iyi yönetişimin kendisinin kurucu karakterinin sonucudur. Birlik hukuk sistemi içinde oluşan iyi yönetişim müktesabatının ihlallere karşı korunması beraberinde iki temel faydayı da getirir. Bunlardan ilki, Birlik hukuk sistemi içinde özel bir faydayı birey hak ve özgürlüklerinin korunmasını; ikincisi ise genel olarak Birlik hukukuna uymayı sağlayarak hukukun üstünlüğünün tesisini sağlar. Tabi burada yargısal karar verme yoluyla sağlanan korumanın *ex-post* geriye dönük bir değerlendirme neticesinde yapılan bir düzeltme faaliyeti kapsamındaki yapılandırma olacağını atlamamak gerekir. Yargısal denetim, iyi yönetişime sağladığı koruma ve teşvik edici yönleriyle önemli bir role sahiptir. Yargısal denetim pratiği bir taraftan iyi yönetişimin hukuksal korumasını garanti ederken diğer taraftan gereksiz gecikmelerden ve maliyetlerden kaçınarak usulü

⁴²⁷ BAYKAL, Sanem, 2008, a.g.m., s. 246.

⁴²⁸ ABTHŞ'nin 41'inci maddesinin ilk fıkrasında bu hakkın Birlik kurum ve organlarından herkesin isteyebileceği düzenlendiğine göre ABAD'da ABA'nın 13'üncü maddesinde sayılan Birlik kurumları içinde olduğuna göre buraya dahildir.

adalet ve verimliliği de sağlaması gerekir.⁴²⁹ Nitekim hukuksal korumanın adil ve makul bir süre içinde sağlanmalıdır.

AB hukuk sistemi içinde etkili bir hukuki korumanın sağlanması temel bir hak olarak düzenlenmiştir. ABTHŞ'nin 47'inci maddesi "etkili hukuki bir yola başvurma ve adil yargılanma" hakkını düzenlemiştir. Buna göre; Birlik hukuku tarafından teminat altına alınmış olan iyi yönetişime ilişkin hak ve özgürlükleri ihlal edilenler bir mahkemede hukuki yola başvurma hakkına sahiptir.⁴³⁰ Bunun için gerekli imkanlardan mahrum olanların da adalete etkin bir şekilde ulaşmasını sağlamak için hukuki yardım sağlanması da öngörülmüştür.⁴³¹ Benzer şekilde AİHS'de ihlal resmi bir hizmetin ifası kapsamında hareket eden kişi tarafından gerçekleştirilmiş olsa dahi, herkesin ulusal bir merci önünde etkili bir yola başvuru hakkı garanti edilmiştir.⁴³²

AB hukuk sistemi içinde etkili bir hukuki korumanın sağlanması için Birlik ve üye devletlere yükümlülük yüklenmiştir.⁴³³ ABA'nın 19'uncu maddesi ile getirilen bu yükümlülüğe göre; Birlik antlaşmalarının yorumlanması ve uygulanmasında hukuka riayet edilmesini sağlamak ABAD'ın görev ve sorumluluğundadır. Birlik hukukunun

⁴²⁹ SOLÉ, Juli Ponce, a.g.m., s.165.

⁴³⁰ ABTHŞ m. 47/1.

⁴³¹ ABTHŞ m. 47/3.

⁴³² Etkili başvuru hakkı, AİHS m. 13.

⁴³³ LACHMAYER, Konrad, "The Principle of Effective Legal Protection in International and European Law – comparative report", **The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law A European Comparison** (Eds. Zoltan Szente – Konrad Lachmayer), Routledge, 2016, s. 339.

kapsadığı alanlarda etkili hukuki korumayı sağlayacak gerekli başvuru yollarını teminden ise üye devletler sorumlu kılınmıştır.

Hukuksal koruma, hukukun üstünlüğü ilkesinin olmazsa olmazı iken etkili bir hukuki korumanın sağlanması ise iyi yönetişimin olmazsa olmazıdır. Birlik temel değerleri bu gerekliliğin yükseldiği temel zemini oluştururken bağımsız bir yargı da bu vazgeçilmezliğin sağlanmasına hizmet eden en önemli araçtır.

ABAD, Birlik hukuk sistemi içerisinde münhasır zorunlu yetki sahibidir.⁴³⁴ Dolayısıyla yargısal korumaya ilişkin çerçeve ABAD nezdindeki başvuru yolları ile şekillenmektedir. ABTHŞ'nin AB müktesabatının bir parçası haline gelmesi ile birlikte Birlik hukuk tasarruflarının temel hakları ihlal ettiği durumlarda doğrudan ABTHŞ'nin ilgili hükümlerine yani somut olarak birincil hukuk normunun ihlalini dayanak göstermek suretiyle de ABAD nezdinde iptal davası ikame olunabilir hale gelmiştir. Aşağıda AB iyi yönetim müktesabatının ihlaline karşı Birlik hukuk sistemi içindeki yargısal başvuru yollarına kısa kısa işaret edilecektir.

AB iyi yönetim müktesabatının ihlaline karşı başvurulabilecek yargısal yollardan ilki ihlal davasıdır. Avrupa Komisyonu, antlaşmaların ve antlaşmalar tarafından kabul edilen tedbirlerin uygulanmasını sağladığı gibi Birlik hukukunun ABAD tarafından denetimini de gözetmekle yükümlüdür.⁴³⁵ Bu sorumluluğunun bir gereği olarak da üye devletlerden herhangi biri antlaşmalardan doğan yükümlülüğünü yerine getirmediği kanaati Komisyon'da oluşur ise bu durum da Komisyon'un meseleyi

⁴³⁴ ÖZKAN, Işıl, a.g.e., s.197-198.

⁴³⁵ ABA m. 17/1.

ABAD'a taşıma ihtimali doğmaktadır.⁴³⁶ Üye devletler ise başka bir üye devletin AB hukukunun ihlal etmiş olması durumunda meseleyi mutlaka önce Komisyon'a taşımaları gerekmektedir.⁴³⁷ Komisyon, mesele önüne geldiği andan itibaren 3 ay içinde gerekçeli görüşünü bildirmelidir. Komisyon ihlal iddiasını kabul etmez veya süresi içinde görüşünü açıklamaz ise iddiada bulunan üye devlet ABAD'a başvurabilir.⁴³⁸

ABAD, üye devletin AB hukukunu ihlal ettiğini tespit eder ise bu üye devletin karar doğrultusunda gerekli tedbirleri alması gerekir.⁴³⁹ Ancak bu karar bir tespit niteliğinde bulunduğundan üye devlet tasarrufunun iptalini ya da üye devlet ulusal organları üzerinde zorlayıcı bir etkisi bulunmamaktadır. Lizbon Antlaşması ile iç hukuka aktarılması gereken bir direktifin üye devlet tarafından yerine getirilmemesi halinde Komisyon'un meseleyi defaten ödenecek bir miktara veya gecikmeye bağlı para cezasını da içerecek şekilde ABAD'a taşıyabileceği ve ABAD'ın durumun gereklerine göre ilgili üye devlete defaten ödenecek bir miktar veya gecikmeye bağlı para cezası ödemesine karar verebileceği düzenlenmiştir.⁴⁴⁰

Birlik hukukunun üye devlet tarafından ihlali o devletin Birliğe olan sadakat yükümlülüğünü de zedeleyen bir husustur. İhlal davasında Komisyon'un dava öncesi rolü önleyicilik sağlarken ABAD'ın kararı ile de eski hale getirme ve cezalandırıcı yön ortaya çıkmaktadır.

⁴³⁶ ABİDA m. 258.

⁴³⁷ ABİDA m. 259.

⁴³⁸ ARAT, Tuğrul, **Avrupa Toplulukları Adalet Divanı**, Ankara, 1989, s. 52.

⁴³⁹ ABİDA m. 260/1.

⁴⁴⁰ ABİDA m. 260.

AB iyi yönetişimine dair Birlik hukukunun bir üye devlet tarafından ihlalden olumsuz etkilenmiş olan AB vatandaşları ya da tüzel kişilerin doğrudan bu nedenle ABAD'a dava açma hakları bulunmamaktadır. Ancak ihlale ilişkin olarak Komisyon'a şikayet edebilirler ya da ulusal mahkemelerde açacakları dava ile ön karar prosedürünün⁴⁴¹ işletilmesi suretiyle ulusal mahkemenin ABAD'a başvurusunu isteyebilirler.⁴⁴²

AB iyi yönetim müktesabatının ihlaline karşı başvurulabilecek ikinci yargısal başvuru yolu iptal davasıdır. Birliğin tasarruflarının hukuka uygunluğu ABAD tarafından denetlenir.⁴⁴³ Bu denetim, Birlik organ, ofis veya ajanslarının üçüncü kişiler bakımından hukuki etki doğurması amaçlanan tasarruflarını da kapsar. ABAD bu hukuki denetim sırasında yetkisizlik, esaslı şekil kurallarının ihlali, Antlaşmalar'ın ihlali veya Antlaşmalar'ın uygulanmasına ilişkin herhangi bir hukuk kuralının ihlali veya yetkinin kötüye kullanılması gibi hususları gözetir.⁴⁴⁴

⁴⁴¹ ABAD, üye devlet mahkemelerinin talebi üzerine, Birlik hukukunun yorumlanması veya Birlik kurumları tarafından kabul edilen tasarrufların geçerliliği hakkında ön karar verir. Divan yetkili olduğu konularda üye devlet ulusal mahkemesinin sorularını cevaplar ancak asıl olaydaki durumu yorumlamaz. Divan burada AB normunun yorumunu yapar. Bu yorumla üye devlet hukuku ile Birlik hukuku arasında bir köprü oluşturur. Bireyler bu davaya taraf olamazlar. Bkz. ABA m. 19/3.

⁴⁴² WHITE Robin, DASHWOOD Alan, "Enforcement Actions Under Articles 169 and 170 EEC", **European Law Review**, C. 14, 1989, s. 389.

⁴⁴³ ABİDA m. 263/1.

⁴⁴⁴ ABİDA m. 263/2.

Gerçek veya tüzel kişiler, doğrudan muhatabı oldukları tasarruflar veya kendilerini bireysel olarak ilgilendiren tasarruflar ile yine kendilerini doğrudan ilgilendiren ancak uygulama tedbirleri alınmasını gerektirmeyen düzenleyici tasarruflara karşı iptal istemi ile dava açabilir.⁴⁴⁵ Bu durumda dava açma süresi tasarrufun yayımlandığı, davacıya tebliğ edildiği veya tebliğ edilmemesi halinde, davacının tasarruftan haberdar olduğu tarihten itibaren iki aydır.⁴⁴⁶

İptal davası tavsiye ve görüşler hariç tüzük, direktif, karar gibi bağlayıcı hukuki etkiye sahip tasarruflar bakımından mümkündür.⁴⁴⁷ Dolayısıyla esnek hukuk içinde gelişen AB iyi yönetişimi bir iptal davası tehditi altında olmamakla beraber kendisine uyulmadığında dayanabileceği etkili hukuki araçlar ABTHŞ ve kurucu antlaşmalardaki ilkelere dayalı usulü esaslardan öteye de geçememektedir.

Burada AB iyi yönetişiminin bağlayıcı hukukla öngörmüş olduğu bir tasarrufun hareketsiz kalınarak yerine getirilmediği ihmal durumlarında da sağlanan hukuki korumayı da ortaya koymakta fayda var. Birlik kurum, organ, ofis veya ajansları antlaşmalara aykırı olacak şekilde harekete geçmez iseler bu ihlalin ortadan kaldırılması için ABAD'a başvurulabilir.⁴⁴⁸ Ancak bu başvuru tavsiye veya görüşlere ilişkin olarak kullanılamaz.

⁴⁴⁵ ABİDA m. 263/4.

⁴⁴⁶ ABİDA m. 263/6.

⁴⁴⁷ ARAT, Tuğrul, a.g.e., s.59

⁴⁴⁸ ABİDA m. 265

AB iyi yönetim müktesabatının ihlaline karşı başvurulabilecek üçüncü yargısal başvuru yolu tazminat davasıdır. Birlik, sözleşme dışı sorumluluğu kapsamında kurumlarının veya memurlarının görevlerini yerine getirirken neden oldukları zararları tazmin etmekle yükümlüdür.⁴⁴⁹ ABAD, üye devletlerin hukuklarında ortak olan genel ilkeleri esas alarak tazminle ilgili başvuruları karara bağlar.⁴⁵⁰ ABTHŞ'nin iyi idare hakkının düzenlendiği 41'inci maddesinde de herkesin, Birlik kurumları veya görevlilerinin, görevlerinin ifası sırasında yol açtıkları her türlü zarardan, üye devletlerin yasalarındaki ortak genel ilkelere göre tazminini talep hakkı düzenlenmiştir. Tazminat davası açabilecekler yönüyle herhangi bir sınırlama getirilmemiş olması, ABTHŞ'nin ilgili hükmünün "herkes" ibaresi ile yazılması "doğrudan bireysel ilgi" unsurunun da ortaya konulmasını gerektirmemektedir.⁴⁵¹ Burada akit dışı haksız fiil sorumluluğunun genel şartlarının oluşmasına bakılmaktadır. Bunlar; hukuka aykırı haksız fiil, zarar, haksız fiil ile zarar arasında illiyet bağının bulunmasıdır.⁴⁵²

Birliğin sözleşme dışı sorumluluğuna yol açabilecek tasarruf kavramı oldukça geniş olup buna bir hukuki yükümlülüğün bulunması durumunda bunun yerine getirilmeyişi dahil olduğu gibi harekete geçme yönünde bir hukuki yükümlülük bulunup

⁴⁴⁹ ABİDA m. 340/2.

⁴⁵⁰ ABİDA m. 268.

⁴⁵¹ KARAYİĞİT, T. Mustafa, **Gerçek ve Tüzel Kişilerin AB Tasarruflarına Karşı Yargısal Korunması**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009, s. 59.

⁴⁵² ADAOĞLU, Hacer Soykan, "Avrupa Birliği Hukukunda Tam Yargı Davaları: AB Kurumları ve Üye Devletlerin Sorumluluklarının Karşılaştırılması", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 49, S.2, Haziran 2016, s. 83.

da buna karşı hareketsiz kalınması ya da ihmali de buna dahildir.⁴⁵³ AB iyi yönetişimi açısından bireylerin ABTHŞ'deki haklarının korunumu bağlamında Birliğin kurum, organ, ajans ve ofisleri ile memurlarının burada yer alan temel hakların öngördüğü yükümlülüğe uygun hareket etmemelerinin yargısal bir sonuca bağlanabilmesi önemlidir. Özellikle Birlik kurumlarının takdir yetkisine sahip olduğu hukuki tasarruflar bağlamında tazminat sorumluluğunun oluşup oluşmadığına yönelik verilecek kararlar iyi yönetişime sağlanan hukuksal korumanın sınırları bağlamında daha da kıymetli hale gelmektedir.⁴⁵⁴ Burada ABAD birey haklarının korunmasına ilişkin bir “üstün hukuk normu”nun açıkça ihlal edilmiş olmasını aramaktadır.⁴⁵⁵ Burada sorumluluğun

⁴⁵³ BAYKAL, Sanem, **Avrupa Birliği Hukukunda Tazminat Davası AB Kurumlarının ve Üye Devletlerin Tazminat Sorumluluğu Çerçevesinde Bir İnceleme**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2006, s. 55.

⁴⁵⁴ Bireyler eğer üye devletlerin AB hukuku ihlalden dolayı zarara uğramış iseler genel devlet sorumluluğuna dayanarak ulusal mahkemelerde üye devlete karşı tam yargı davası açabilirler. AB antlaşmalarında Birlik kurumlarının tazmin sorumluluğuna dair açık hükümler bulunmasına rağmen üye devletlerin sorumluluğuna ilişkin bu şekilde bir düzenleme bulunmayıp bu husus ABAD içtihatı ile belirlenmiştir. Bkz. Case-224/01, *Gerhard Köbler v. Republic Österreich*, 2003, ECR 10239; Bkz. ADAOĞLU, Hacer Soykan, a.g.m., s.89. ABAD, devletin sorumluluğu ilkesine birey haklarını etkili koruma sağlama üzerinden ulaşmaktadır. Bkz. Case-6/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and Others v. Italian Republic*, [1991], ECR 5357; Bkz. Caranta, Roberto, *Governmental Liability after Francovich*, *The Cambridge Law Journal*, C. 52, S.2, Temmuz 1993, s. 279.

⁴⁵⁵ Case-5/71, *Zuckerfabrik Schoepfenstedt v. Council*, 1971, ECR 975, para. 11.

oluşabilmesi için öncelikle AB hukuku düzenlemesi⁴⁵⁶ takdir hakkı içermeli, düzenleme birey haklarının korunmasına ilişkin bir üst hukuk normuna aykırı olmalı, açık ve ciddi bir ihlal bulunmalıdır.⁴⁵⁷

ABİDA 340'ıncı maddesi gereği Birlik hizmetlerinde görev yapan memurların görevlerinin gereklerine uygun bir şekilde hareket etmemelerinden kaynaklı olarak doğacak zararları da Birlik tazminle sorumludur. Ayrıca AB kurumları, organ, ajans veya ofislerinde görülmekte olan bir işin tarafsız, adil ve makul bir sürede görülmemesi gibi AB iyi yönetimince korunan bir menfaat ihlal edilir ise Birlik bu çalışana karşı disiplin hükümlerine başvurabilir ve bunun neticesinde hizmet ilişkisi kaynaklı doğan uyumsuzluk da ABAD tarafından yargısal denetime konu olur.⁴⁵⁸

Yargısal korumada önemli bir husus ise AB hukukunun ihlali ile karar arasında geçen süre zarfında tedbir mahiyetinde ihlalin geçici olarak da durdurulabilmesine imkan tanıyan hukuksal araçların bulunup bulunmadığıdır. AB iyi yönetimi açısından işin makul sürede sonuçlanması ABAD'ı da bağlayıcı bir yöne sahip olup ABTHŞ'nin 47'inci maddesi bu hakkı ve korumayı sağlamaktadır. ABAD'a açılan davaların kural olarak yürütmeyi durdurucu bir etkisi bulunmamaktadır. Ancak ABAD'ta şartların bunu gerektirdiği kanısı oluşur ise dava konusu tasarrufun yürütmesi durdurulabilmektedir.⁴⁵⁹

⁴⁵⁶ Burada ABAD işlemin idari işlem ya da yasama işlemi olup olmadığı ayrımını dikkate almamaktadır. Bkz. C-35/98, Bergaderm nad Goupil v. Commission, 2000, ECR I.

⁴⁵⁷ ADAOĞLU, Hacer Soykan, a.g.m., s. 86-88.

⁴⁵⁸ ABİDA m. 270.

⁴⁵⁹ ABİDA m. 278.

Geçici bir tedbirin alınmasında ise ABAD'ın bu tedbirin alınmasını gerekli görmesi yeterli olacaktır.⁴⁶⁰

Son olarak, AIHS'nin AB iyi yönetişiminin yargısal korumasına katkısını da değinmek gerekmektedir. ABA'nın 6'ncı maddesinin bir gereği olarak ABAD, AIHS'nin temel hak ve özgürlüklere ilişkin garantilerini yargısal denetimin bir Birlik hukuku garantisi olarak esas alır.⁴⁶¹ Örneğin bir Birlik tasarrufunun üye devletlerde uygulanması esnasında bunun temel haklara uygunluğu ile ilgili tereddüt oluşup da bu ön karar prosedürü ile ABAD'ın önüne geldiğinde ABAD burada AIHS'ni de dikkate alarak karar verecektir.

3. İyi Yönetişime İlişkin Yargı Dışı Koruma Araçları

AB iyi yönetişiminin yargı dışı koruma mekanizmasını iki ana başlık altında incelemek mümkündür. Bunlardan ilki siyasi mekanizmalar ikincisi ise Birlik kurumları ile sağlanan mekanizmalardır. Bu iki mekanizma, bu başlık altında araçları ile birlikte aşağıda detaylandırılacaktır.

A. Siyasi Nitelikteki Koruma Araçları

Siyasal koruma araçlarından ilki AB değerlerinin, Birliğe üye bir devlet tarafından açık bir şekilde ihlal edilmesi riskinin bulunması halinde Konsey'in harekete

⁴⁶⁰ ABİDA m. 279.

⁴⁶¹ ABA m. 6/3. Bkz. ARSAVA, Füsün, 2005, a.g.m., s.3

geçmesiyle alınabilecek olan tedbirdir. Birlik temel değerlerinin ciddi şekilde ihlali halinde ABA'nın 7'nci maddesindeki usulle Konsey'in önce bu üye devlete tavsiyelerde bulunması, ihlal tespitinin dayandığı gerekçelerin devam edip etmediğinin sürekli olarak kontrolü düzenlenmiştir. Bu siyasal koruma aracı; ilgili üye devletin AB değerlerini açık bir şekilde ihlal etme riskinin bulunduğu dair beyandan ve Konsey tarafından bu üye devlete yöneltilen olası tavsiyelerden ibarettir.⁴⁶²

İkincisi ise ABA'nın 2'inci maddesinde belirtilen değerlerin bir üye devlet tarafından ciddi ve sürekli bir biçimde ihlali ile ortaya çıkmaktadır. Konsey ilgili üye devletin oy hakları da dahil olmak üzere, antlaşmaların uygulanmasından kaynaklanan belirli haklarını askıya alabilir. İhlali yapan üye devletin gözlemlerini sunmasına imkan tanıldıktan sonra AB Zirvesi, Avrupa Komisyonu'nun önerisi ve AP'nin muvafakatini olarak Birlik değerlerinin üye devlet tarafından ciddi ve sürekli biçimde ihlal edildiğini oybirliğiyle tespit edebilir.⁴⁶³

Bu arada AB'nin, Birlik değerlerini sadece üye devletler bakımından değil, aday ve komşu ülkeler ile bunun dışında kalan üçüncü ülkeler nezdinde de teşvik ve yayılması için gayret sarf ettiğini belirtmek gerekir. Bu bağlam içerisinde AB'nin aday ve komşu ülke ilişkileri ile üçüncü ülke ilişkilerinde koşulluluk çerçevesinde iyi yönetim hususunda ortaya koyduğu değer ve normlar gündem yapılmaktadır. Bu suretle AB, iyi yönetişimin Birlik dışında da yayılması için ciddi gayret ve çaba sarf eden bir konuma sahiptir.

⁴⁶² MANKO, Rafel, **Protecting the Rule of Law in the EU Existing Mechanism and Possible Improvements**, Euroepan Parliamentary Research Center, Kasım 2019, s. 4

⁴⁶³ ABA m. 7/2.

AB Zirvesi tarafından bir üye devletin Birlik değerlerini ciddi ve sürekli olarak ihlal ettiğine dair bir tespitte bulunulması halinde bu üye devletin Konsey'deki oy hakları da dahil Antlaşmaların bu üye devlete uygulanmasından doğan hakların bir kısmı gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülükleri üzerindeki muhtemel etkileri de gözetilmek suretiyle Konsey'in nitelikli çoğunlukla alacağı kararla askıya alınabilir.⁴⁶⁴ Üye devletin durumundaki değişikliklere bağlı olarak alınan tedbirlerin değiştirilmesi veya kaldırılmasına da aynı usulle, nitelikli çoğunlukla, Konsey karar verebilir.⁴⁶⁵

Yukarıda işaret edilen ABA'nın 7'nci maddesindeki siyasal koruma mekanizması sürecinin içerdiği ciddi siyasal reflexlerden ötürü Birlik değerleri içerisinde yer alan hukukun üstünlüğünü tehdit eden durumların ABA'nın 7'nci maddesindeki süreci tetikleme noktasına getirmeyi önlemek amacıyla Komisyonun üye devlet ile diyalog kurmasını öngören "hukukun üstünlüğü çerçevesi (*rule of law framework*)" oluşturulmuştur.⁴⁶⁶ Bu, bağlayıcı bir süreç olmayıp ABA'nın 7'nci maddesindeki süreç öncesinde hukukun üstünlüğü yönündeki ihlalleri Birlik üyeliği ile ilgili bir sorgulama noktasına getirilmeden önleyici nitelikte Komisyon'un almış olduğu bir inisiyatifdir. Komisyon'un hukukun üstünlüğü çerçevesinde almış olduğu inisiyatif üç

⁴⁶⁴ ABA m. 7/3.

⁴⁶⁵ ABA m. 7/4.

⁴⁶⁶ Rule of Law Framework, European Commission, <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework>, (Son Er. T.: 14/11/2022)

aşamadan oluşmaktadır. Bunlar Komisyon'un değerlendirmesi, tavsiyesi ve takibidir.⁴⁶⁷ Hukukun üstünlüğü çerçevesinde Komisyon ilk kez 2016 yılında Polonya hükümeti ile diyalog geliştirmiş olup bunun neticesinde 4 tavsiye kararı yayımlamıştır.⁴⁶⁸ Komisyon'un görüşüne göre; bazı Polonya Anayasa Mahkemesi (PCC) yargıçları yasadışı bir şekilde seçilmiştir ve Polonya Anayasa Mahkemesi'nin bağımsızlığı ve meşruiyeti parlamento ve hükümet tarafından tehlikeye atılmıştır.⁴⁶⁹

Komisyonun hukukun üstünlüğü çerçevesine benzer bir şekilde Konsey de yıllık hukukun üstünlüğü diyaloglarını başlatmıştır. Konsey, Aralık 2014'te hukukun üstünlüğü konusunda eş muhataplar arasında yıllık diyaloglar kurulmasına karar vermiştir.⁴⁷⁰ Bu kararın sonucunda, Konsey ve Konsey'deki üye devletler, Genel İşler

⁴⁶⁷ KOCHENOV Dimitry, Pech, LAURENT, “Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality”, **European Constitutional Law Review**, 2015/11, s. 524.

⁴⁶⁸ Commission Recommendation (EU) 2016/1374 of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland, *OJ*, L 217, 12.8.2016, s. 53–68; Commission Recommendation (EU) 2017/146 of 21 December 2016 regarding the rule of law in Poland complementary to Recommendation (EU) 2016/1374; *OJ* L 22, 27.1.2017, s. 65–81; Commission Recommendation (EU) 2017/1520 of 26 July 2017 regarding the rule of law in Poland complementary to Recommendations (EU) 2016/1374 and (EU) 2017/146, *OJ* L 228, 2.9.2017, s. 19–32; Commission Recommendation (EU) 2018/103 of 20 December 2017 regarding the rule of law in Poland complementary to Recommendations (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 and (EU) 2017/1520, *OJ L* 17, 23.1.2018, s. 50–64.

⁴⁶⁹ MANKO, Rafel, a.g.e., Kasım 2019, s. 5

⁴⁷⁰ UITZ, Renata, “The Perils of Defending the Rule of Law Through Dialogue”, **European Constitutionl Law Review**, 2019/15, s. 3.

Konseyi'nde Coreper (Üye devletlerin hükümetlerinin AB Daimi Temsilcileri Komitesi) tarafından hazırlanacak yıllık bir diyalog kurulmasında anlaşmışlar ve bu diyalog neticesinde oluşan değerlendirmeler de kamuoyu ile paylaşılmaktadır.⁴⁷¹

Burada iyi yönetişimin hesap verebilirlik ilkesi yönüyle AB bütçesi üzerindeki siyasal denetimi de AB iyi yönetişiminin politik denetim araçlarından biri olarak zikretmek yerinde olacaktır. Nitekim daha önce AB iyi yönetişiminin ara dönem gelişmeleri içinde zikrettiğimiz 1997 yılı Avrupa Sayıştay Raporu üzerine AP, Komisyon'un görevine son vermek için gerekli çoğunluğa erişemese de gensoru önergesinin yüksek bir oranda oy alması Avrupa Komisyonu Başkanı ve komiserlerin toplu istifası ile sonuçlanmıştır.⁴⁷² Dolayısıyla AB iyi yönetişimi bakımından Birlik Bütçesinin AP tarafından denetimi hesap verebilirlik üzerinde oluşturduğu siyasal denetim sonuçları ile etki uyandıran bir mekanizmadır. Diğer taraftan yönetim hakkının sağladığı en önemli sonuçlardan biri olan bütçe yapma hakkının iyi yönetim pratiği açısından katılımcılığı da sağlaması gerekmektedir.

AB iyi yönetişiminin yukarıda ortaya koyduğumuz siyasal koruma araçlarından üye devletin antlaşmalardan kaynaklı bazı haklarının askıya alınmasını bir kenara ayıracak olursak diğer yöntemlerin yine iyi yönetişimin bir sonucu olarak

⁴⁷¹ Evaluation of the Annual Rule Of Law Dialogue, Council of the European Union, Brussels, 14173/19, 19 November 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf> (Son Er. T.:14/11/2022)

⁴⁷² Bkz. TOMKINS, Adam, a.g.m., s. 744-765.

öngörölmüş bağlayıcılığı bulunmayan karşılıklı etkileşim ve diyaloga dayalı, önleyici mahiyette ikna etme üzerine kurulu süreçler içerdigi görölmektedir. Buradan hareketle AB iyi yönetişiminin yine kendisini de korumak üzere iyi yönetim araçlarına etkili bir şekilde başvurduğu söylenebilir.

B. Kurumsal Nitelikteki Koruma Araçları

AB kurumları, iyi yönetişimin anlaşılması ve kavramın içinin doldurulup şekillenmesinde ciddi role sahip olduğu gibi iyi yönetişimin korunumuna yönelik yargı dışı bazı idari koruma mekanizmalarına da sahiptir. Bunlardan en önemlileri AP nezdindeki başvuru yolları ile Avrupa Ombudsmanı'dır. Aşağıda bu mekanizmalara ilişkin detaylara yer verilecektir.

a. Avrupa Parlamentosu

AP nezdindeki iyi yönetişimin korunma mekanizmalarına geçmeden önce AB'de iyi yönetişimin Birliğin tüm kurumlarında aynı şekilde uygulanabilen kurumsal bir çerçeveye taşınması adına AB İdari Usul Yasası hakkında Komisyon'a tavsiyeler içeren 15 Ocak 2013 tarihli AP kararına değinmek yerinde olacaktır.⁴⁷³ AP bu kararı ile iyi idare hakkını garanti altına almak, açık, verimli ve bağımsız bir AB kamu hizmeti sağlamak amacıyla Komisyon'a AB İdari Usul Yasası hakkında ayrıntılı tavsiyeler sunmuştur. Bu tavsiye kararı da başta ABİDA'nın iyi yönetim ilkelerine dayanak

⁴⁷³ European Parliament Resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union, OJ, C 440/17, 30/12/2015.

oluşturan 298'inci maddesi ve ABTHŞ'nin 41'inci maddesi dayanak gösterilmek suretiyle temellendirmiştir.

AP tarafından tavsiye edilen regülasyon; Birliğin kurumlarının, organlarının, ofislerinin ve ajanslarının halkla ilişkilerinde geçerli olmalı ve kapsamı doğrudan yönetimle sınırlandırılmalıdır. Bu anlayışla iyi yönetimin temel ilkelerini düzenlemeli ve bir gerçek veya tüzel kişinin taraf olduğu münferit davaları ve bireyin Birlik ile doğrudan veya kişisel temasta bulunduğu diğer durumları ele alırken Birlik idaresinin izleyeceği prosedürü öngörmelidir. Regülasyonun düzenlemesi gereken ilkeler ise AP'nin tavsiye kararında şu şekilde sıralanmıştır⁴⁷⁴: yasallık ilkesi, ayrımcılık yapmama ve eşit muamele ilkesi, orantılılık ilkesi, tarafsızlık ilkesi, tutarlılık ilkesi ve meşru beklentiler⁴⁷⁵, gizliliğe saygı ilkesi, adalet ilkesi, şeffaflık ilkesi, verimlilik ve hizmet ilkesidir. Sayılan bu ilkeler aynı zamanda iyi yönetim gereklerinin de ifadesi olmuştur.

⁴⁷⁴ AP'nin tavsiye kararının eki olan "İstenilen Teklifin İçeriğine İlişkin Detaylı Öneriler" içinde 3'üncü tavsiye olarak bu öneriler sayılmıştır. Detailed Recommendations as to the Content of the Proposal Requested, European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union, OJ, C 440/17, 30/12/2015, s. 20-21.

⁴⁷⁵ Kararda meşru beklentiler ile kastedilen Birlik yönetiminin, kendi davranışında tutarlı olması ve kamuya açıklanacak olan normal idari uygulamasını izlemesidir. Normal idari uygulamadan ayrılmak için meşru gerekçeler olması durumunda münferiden böyle bir sapma için geçerli bir sebep beyanı sunulmalıdır. Birlik yönetiminin geçmişte hareket ettiği yol ışığında kişilerin sahip olabileceği meşru ve makul beklentilere saygı gösterilecektir.

Kapsamlı ve kesişen idari prosedürün gerekliliğini vurgulamak için AP, Haziran 2016'da açık, verimli ve bağımsız bir AB yönetimi için bir düzenleme önerisinde bulunan tavsiye kararını kabul etmiştir.⁴⁷⁶ AP bu kararı ile Komisyon'dan, karara ekli düzenleme önerisini incelemesini ve 2017 yılı çalışma programına dahil edilecek bir yasama önerisini Parlamento'ya sunmasını istemiştir. Kararın takibinde Komisyon, Ekim 2016'da, idare hukukunun kodlanmasının faydalarının maliyetlerden daha ağır basacağına ikna olmadığını böyle bir düzenlemeye gitmek yerine somut sorunlar ortaya çıktıkça analiz edilerek belirli eylemlerle karşılanmasını önermiştir.⁴⁷⁷

AP, Aralık 2017'de AB kurumları ile işletmelerin ve vatandaşların etkileşimlerinin daha iyi anlaşılmasını hedefleyen açık, bağımsız ve verimli bir Avrupa yönetimi için genel kurallar hakkında kamuoyu istişaresini başlatmıştır. İstişareye yanıt olarak Parlamento, 20 üye devletten tam olarak tamamlanmış 166 çevrimiçi yanıt almış ve yanıtların çoğunluğu AB idari kurallarını basitleştirmek için AB düzeyinde ek önlemleri desteklerken operasyonel uyumsuzluk ve sorumluluğun getireceği idari maliyetleri en sorunlu konular olarak belirlemiştir.⁴⁷⁸

⁴⁷⁶ Resolution on an Open, Efficient and Independent European Union Administration, European Parliament Resolution of 9 June 2016 for an Open, Efficient and Independent European Union Administration (2016/2610(RSP)), OJ, C 86/126, 6/3/2018.

⁴⁷⁷ GROŠEK, Kristina, “Law of Administrative Procedure of the EU in “Union of Democratic Change”, **Legislative Train**, 20/10/2022, s. 1. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/eu-administrative-procedure/report?sid=6301>, (Son Er. T.:14/11/2022).

⁴⁷⁸ Ibid, s. 2.

AP, AB iyi yönetişiminin gelişimi ve korunması konusunda yukarıda ortaya koyduğumuz girişimlerinin yanı sıra kurumsal nitelikte iki önemli araca da sahiptir. AP yapısı içinde kurumsal nitelikte iyi yönetişime koruma sağlayan bu araçlar, AP Dilekçe Komitesi ve AB Kötü İdare Soruşturma Komitesi olup aşağıda ayrı alt başlıklar altında kısaca ele alınacaktır.

aa. Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komitesi

Birlik faaliyet alanlarına giren ve doğrudan kendilerini etkileyen bir mesele hakkında Birlik vatandaşları ve üye devletlerin birinde ikamet eden veya sicilde kaydı bulunan gerçek ve tüzel kişiler bireysel ya da toplu olarak AP'ye dilekçe verme hakkına sahiptir.⁴⁷⁹ AP'deki dilekçe sürecinin amacı, Parlamento ile iletişim kurma ve tüm Avrupa vatandaşları ve sakinlerinin hem Antlaşma'da hem de ABTHŞ'de güvence altına alınan dilekçe hakkı ile kendini ifade etme fırsatına sahip olmasını sağlamaktır.

AP, Dilekçe Komitesi aracılığıyla AB müktesabatının uygulanma şekli hakkında sürekli bir gerçeklik kontrolü yapılabilen ve AB kurumlarının AB halklarının endişelerini ne ölçüde yanıt verdiğinin ölçülmesine de imkan sağlanmaktadır.⁴⁸⁰ AP Dilekçe Komitesi, dilekçelere yanıt vermek ve mümkün olduğunca dilekçe sahiplerinin AB faaliyet alanlarıyla ilgili konulardaki meşru endişelerine yargı dışı bir çözüm sağlama işlevi görmektedir.

⁴⁷⁹ ABİDA m. 227.

⁴⁸⁰ Welcome to the Petitions Web Portal, <https://www.europarl.europa.eu/petitions/en/home>, (Son Er. T.: 14/11/2022).

ab. Avrupa Birliği Kötü İdare Soruşturma Komitesi

Parlamentolar, yargısal ve idari makamlardan bağımsız olarak sahip oldukları temsil yetkisinin getirdiği siyasal sorumluluk bilinciyle özel olarak derinlemesine soruşturma yapma yetkisini veren yetkilere tarihsel olarak sahip olmuşlardır.⁴⁸¹ Soruşturma faaliyetleri parlamentolara başta gözetim ve yasama faaliyetleri olmak üzere belirli konulara ilişkin bilgi edinimini de sağlar. Parlamentolar bu soruşturmaları, genellikle belirli bir konuyu araştırmakla görevlendirilen özel yetkiler verilmiş daimi olmayan soruşturma komiteleri eliyle yürütür.

Parlamentoların yukarıda belirttiğimiz genel çerçevesi ile uyumlu olarak ABİDA'nın 226'ncı maddesinde AP'nin gözetim yetkisi soruşturma komitelerini içerecek şekilde düzenlenmiştir. Buna göre; Birlik hukuku ihlallerini veya Birlik hukukunun uygulanmasındaki kötü yönetim iddialarını araştırmak için AP, geçici soruşturma komiteleri kurabilmektedir.⁴⁸² Bunun için hukuka aykırılık veya kötü yönetim iddialarına ilişkin herhangi bir mahkemenin incelemesi veya devam etmekte olan bir yargılama süreci bulunmamalıdır. Geçici soruşturma komitesi, AP üye tam sayısının dörtte birinin talebi üzerine, diğer kurum veya organların antlaşmalarındaki

⁴⁸¹ 1876'da ilan edilen Kanun-ı Esasî'de, Meclis soruşturması 31-34'üncü maddelerde açık bir şekilde yer almıştır. Bkz. 1876 Kanun-ı Esasi, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/>, (Son Er. T.: 14/11/2022).

⁴⁸² ABİDA'nın 226'ncı maddesi Lizbon Antlaşması öncesinde Maastricht Antlaşması ile AB Antlaşmasına giren 193'üncü madde ile Birlik hukukunun uygulamasında çelişkiler ve kötü idare konusunda AP'na geçici soruşturma komitesi kurma yetkisi vermiştir.

yetkilerine hanel gelmeyecek şekilde kurulabilir. Geçici soruşturma komitesinin mevcudiyeti, raporunu sunduktan sonra sona ermektedir.

Lizbon Antlaşması ile AP tarafından yürütülecek soruşturmaya ilişkin ayrıntıların özel yasama usulü uyarınca hareket eden AP tarafından, Konsey ve Komisyon'un muvafakatini aldıktan sonra, tüzükler vasıtasıyla resen tespit edileceği kararlaştırılmıştır.⁴⁸³ AP, edindiği bu yetkiye istinaden 2012 yılında soruşturma komisyonlarına ilişkin yeni bir düzenleme için bir öneri sunmuş ancak Konsey ve Komisyon ile anlaşma sağlamak amacıyla bir yasama kararı kabul etmemiştir.⁴⁸⁴ AP, daha sonra bu girişimin yarım kalmasını istemediği için 16 Nisan 2014'de AP'nin soruşturma hakkının kullanımını düzenleyen ve 95/167/EC sayılı Kararı yürürlükten kaldıran ayrıntılı hükümlere ilişkin bir AP düzenleme önerisine ilişkin yasama kararı almış ve Konsey ile Komisyon'a yeni seçilen Parlamento ile müzakereleri sürdürmesi çağrısında bulunmuştur.⁴⁸⁵ Ancak geçen zaman içinde Konsey ve Avrupa

⁴⁸³ ABİDA m. 226/3.

⁴⁸⁴ CREGO, María Díaz, **The European Parliament's Investigative Powers - Committees of inquiry in context**, European Parliamentary Research Service, Kasım 2021, s. 21.

⁴⁸⁵ European Parliament legislative resolution of 16 April 2014 on a proposal for a regulation of the European Parliament on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry and repealing Decision 95/167/EC, Euratom, ECSC of the European Parliament, the Council and the Commission (2009/2212(INL)), Not yet published in the Official Journal, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0425_EN.html#title2, (Son Er. T.:14/11/2022).

Komyonu'nun onayı alınmadığı için soruşturmaya ilişkin ayrıntıları düzenleyen bu Tüzük yasalaşmamıştır.⁴⁸⁶

AP'ye soruşturma hakkının tanındığı 1993 yılı Maastricht Antlaşması'ndan bu yana, kurulan soruşturma komisyonlarının sayısı görece azdır. Bugüne kadar nakliye sırasında hayvanların korunmasına ilişkin⁴⁸⁷ AB hukukunun iddia edilen ihlallerini analiz etmek için mevcut komite de dahil olmak üzere sadece altı soruşturma komitesi kurulmuştur.⁴⁸⁸ Bu AB iyi yönetişimi bakımından AP'nin soruşturma hakkını ve Birlik hukukunun uygulanmasındaki kötü yönetim iddialarını araştırma konusunda yetersiz kaldığını da işaret etmektedir. Bu performans düşüklüğü, meclis çoğunluğuna ve soruşturmaya konu olabilecek meselelerin yüksek siyasi ilgi taşımaması gibi kabul edilebilir sebeplerle açıklanmaya çalışılsa da AP'nin gözetim yetkisinin etkinliği için soruşturmalar üzerinde sınırlandırıcı etki gösteren soruşturma komitelerinin araştırma

⁴⁸⁶ CREGO, María Díaz, a.g.e., s. 21.

⁴⁸⁷ European Parliament decision of 19 June 2020 on setting up a committee of inquiry to investigate alleged contraventions and maladministration in the application of Union law in relation to the protection of animals during transport within and outside the Union, and defining its responsibilities, numerical strength and term of office (2020/2690(RSO), OJ C 362, 8/9/2021, s. 191–194.

⁴⁸⁸ Kurulan komitelerden diğer bazıları; “Pegasus ve Eşdeğer Casus Yazılımların Kullanımını Araştırmak ve Soruşturmanın Konusunu, Ayrıca Komitenin Sorumluluklarını, Sayısal Gücünü ve Görev Süresini Belirlemek İçin Soruşturma Komitesi”, “Birlik Hukukunun Kara Para Aklama, Vergiden Kaçınma ve Vergi Kaçakçılığı, Yetkileri, Sayısal Gücü ve Görev Süresi ile İlgili Uygulanmasında İddia Edilen İhlalleri ve Kötü İdareyi Araştırmak İçin Soruşturma Komitesi”.

yetkilerindeki kısıtların kaldırılmasına da ihtiyaç bulunmaktadır. Ayrıca burada Avrupa Ombudsmanı'nın varlığı ve bu kapsamda benzer nitelikteki beklentileri belli ölçüde karşılaması da bir başka önemli etken olarak görülebilir.

AB iyi yönetişimi bakımından buradaki önemli bir başka husus ise ABİDA 226 ile AP'ye verilmiş olan düzenleme yapma yetkisinin Konsey ve Komisyon mutabakatı sağlanamadığından dolayı bugüne kadar yasalaştırılmamış olmasıdır. Buradan hareketle AB iyi yönetişimi ve meşruiyet arayışları içinde AP kendisine verilen yetkileri sonuna kadar kullanmayı denese de Konsey ve Komisyon'la mutabakat sağlamada yaşadığı güçlükler ve karar almak için muhtaç olduğu çoğunluğu sağlama zorlukları aynı zamanda AB iyi yönetişiminin gelişimi bakımından da tabir yerinde ise Birliğin kendi sistematigi içinde doğal meşru sınırlarını oluşturmaktadır.

b. Avrupa Ombudsmanı

Avrupa Ombudsmanı, AB'de iyi yönetimi teşvik eden bağımsız ve tarafsız bir organdır.⁴⁸⁹ Avrupa Ombudsmanı ABAD'ın yargısal işlevleri hariç Birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarının faaliyetlerine ilişkin kötü yönetim vakalarıyla ilgili olarak, Birlik vatandaşlarından ya da üye devletlerden birinde ikamet eden veya sicilde kayıtlı merkezi

⁴⁸⁹ ABİDA m. 228/3 : “*Ombudsman, görevini tam bir bağımsızlık içinde yerine getirir. Ombudsman görevlerini yerine getirirken hiçbir hükümet, kurum, organ, ofis veya ajanstan talimat isteyemez ya da alamaz. Ombudsman, görev süresi boyunca, kazanç karşılığı olsun ya da olmasın, başka hiçbir mesleki faaliyette bulunamaz.*” Çeviri için Bkz. Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma, a.g.e., s. 97.

üye devletlerden birinde bulunan bir gerçek veya tüzel kişiden gelecek şikayetleri inceler ve bunlar hakkında rapor düzenler.⁴⁹⁰ Ombudsman, soruşturmalarının sonuçları hakkında AP'ye yıllık raporlar sunar.⁴⁹¹

Avrupa Ombudsmanı, her AP seçimlerinden sonra Parlamento'nun görev süresi için AP tarafından seçilir ve seçilen Ombudsman tekrar yeniden seçilebilir.⁴⁹² Ombudsman'ın görevini icra etmesine ilişkin kuralları ve genel koşulları, özel yasama usulüne göre Komisyon'un görüşü ve Konsey'in muvafakati alınarak AP tarafından tüzüklerle belirlenir.⁴⁹³

Avrupa yönetişiminin daha etkili ve demokratik hale getirilmesi, AB vatandaşları ile AB kurumları arasındaki mesafenin kapatılması sorununa bir çözüm önerisi olarak ABTHŞ'nin 43'üncü maddesi ile Birliğin her vatandaşının, Birliğin kurum, organ, ofis veya ajanslarındaki aksaklıkları Ombudsman'a bildirme hakkı düzenlenmiştir.

⁴⁹⁰ ABİDA m. 228/1.

⁴⁹¹ Annual Report 2021, The European Ombudsman, 2022, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/156017> (Son Er.T.:14/11/2022).

⁴⁹² ABİDA m. 228/2.

⁴⁹³ ABİDA m. 228/4 ;Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties, OJ, L 113, 4/5/1994, s. 15.

Avrupa Ombudsmanı'na başvuru bizzat şikayetçinin kendisi tarafından yapılabildiği gibi AP üyelerinden biri aracılığıyla da yapılabilir.⁴⁹⁴ Şikayetçinin şikayete konu ettiği kötü idareden bizzat kendisinin etkilenmiş olması şart değildir.⁴⁹⁵ Ombudsman'a şikayette bulunulurken başvuru usulü içerisinde doldurulan formdaki ad, soyad, sürekli adres gibi bazı usulü eksikliklerden dolayı başvuru işleme alınamayabilmektedir.⁴⁹⁶ Dolayısıyla başvuruda şikayet konusu ve şikayetçi belirlenebilmelidir. Şikayet, şikayete konu hususun öğrenilmesinden itibaren en geç iki yıl içinde yapılmış olmalıdır.⁴⁹⁷ Ayrıca Ombudsman'a şikayet yoluna gitmeden evvel iç idari başvuru yolları da tüketilmelidir.⁴⁹⁸

Avrupa Ombudsmanı, şikayet üzerine soruşturma başlatabildiği gibi re'sen de soruşturma yürütebilir. Ombudsman şikayetçinin niteliği veya sıfatı gereği başvurusunu kabul edememekte ancak şikayet konusunu soruşturmaya değer görmekte ise veya

⁴⁹⁴ BAYKAL, Sanem, **Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu:Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme**, Ankara, Siyasal Kitabevi, Ekim 2013, s. 148.

⁴⁹⁵ GÖÇMEN, İlke, "Avrupa Ombudsmanının Soruşturması", **Prof. Dr. Gürkan Çelebican'a Armağan**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2011, s. 500.

⁴⁹⁶ BAYKAL, Sanem, 2013, a.g.e., s. 148.

⁴⁹⁷ Statute of the European Ombudsman, m.2/3, Regulation (EU, Euratom) 2021/1163 Of The European Parliament of 24 June 2021 laying down the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (Statute of the European Ombudsman) and repealing Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom The European Parliament, OJ, L 253, 16/7/2021, s. 1-10.

⁴⁹⁸ Statute of the European Ombudsman, m.2/3,6.

şikayetçinin kimliğinin açıklanmadan soruşturmanın yürütülmesinin daha uygun olacağını değerlendirirse ya da AP Dilekçe Komitesi'nden havale edilmiş bir şikayet ise bu durumlarda re'sen soruşturma yürütür.⁴⁹⁹

Ombudsman, devam eden veya sonuçlanmış bir davanın konusu olmaması kaydıyla Birlik faaliyetlerine ilişkin kötü yönetim vakalarıyla ilgili olarak kendisine doğrudan ya da bir AP üyesi aracılığıyla iletilen şikayetler yoluyla veya resen, gerekli gördüğünde soruşturma yürütür.⁵⁰⁰ Kötü bir yönetim vakasını tespit ettiğinde ise bunu ilgili kurum, organ, ofis veya ajansa üç aylık bir süre içinde görüşünü kendisine iletmek üzere bildirir.⁵⁰¹ Daha sonra Ombudsman AP'ye ve ilgili kurum, organ, ofis veya ajansa yaptığı soruşturmaya ilişkin raporu iletir.⁵⁰² Ayrıca soruşturmanın sonucundan şikayet sahibi de bilgilendirilir.⁵⁰³ Ombudsman, AB kurumları ve organları tarafından kötü yönetimle ilgili şikayetleri araştırarak ve aynı zamanda proaktif olarak daha geniş sistemik sorunları inceleyip tavsiyeler geliştirmek suretiyle AB yönetimi ile sorun yaşayan kişilere, işletmelere ve kuruluşlara yardımcı olur.

Avrupa Ombudsmanı, iyi idare içeren davranış ve tutumları bir bütünlük içinde ortaya koyma gayretinin bir sonucu olarak "iyi davranış kuralları"nı ortaya koyarak

⁴⁹⁹ BAYKAL, Sanem, 2013, a.g.e., s. 147-148.

⁵⁰⁰ ABİDA m. 228/1 ikinci paragraf.

⁵⁰¹ Statue of the EU Ombudsman m. 4/2.

⁵⁰² Statue of the EU Ombudsman m.4/3.

⁵⁰³ Statue of the EU Ombudsman m.4/3.

“Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları”nı hazırlamıştır.⁵⁰⁴ 11 Kasım 1998'de Avrupa Ombudsmanı, farklı Topluluk kurumlarında ve organlarında, halkla ilişkilerinde görevliler için iyi idari davranış kurallarının varlığına ve halkın erişilebilirliğine ilişkin kendi inisiyatifiyle bir soruşturma başlatmıştır. Ombudsman, sırasıyla 28 Temmuz 1999'da Komisyon'a, 29 Temmuz 1999'da Parlamento ve Konsey'e ve 13 Eylül 1999'da diğer kurum, organ ve merkezi olmayan ajanslara taslak tavsiyelerde bulunmuştur. Ombudsman, tavsiye taslağına, kendi ofisi tarafından oluşturulan ve 28 maddelik bir listede hem maddi hem de usule ilişkin ilkelerin yanı sıra idarenin iyi işleyişine ilişkin hükümler içeren bir İyi İdari Davranış Yasası Taslağı'nı da eklemiştir. Ombudsman, Birlik kurum ve kuruluşlarının kendi düzenlemelerini hazırlarken bu Kanun Taslağı'nı rehber alabileceklerini de belirtmiştir. Nisan 2000'de, taslak tavsiyeler hakkında çeşitli kurum ve organlardan alınan görüşlerin derinlemesine bir analizini takiben, Ombudsman AP'ye sunduğu özel raporda: “Ombudsman, halkla ilişkilerinde tüm Topluluk kurum ve organlarına eşit olarak uygulanan iyi idari davranış kurallarını elde etmek için, bir Avrupa idari yönetimi için yasa tavsiye” ettiğini bildirmiştir. Avrupa Ombudsmanı tarafından 28 Temmuz 1999 tarihinde kabul edilen bu kod somut bir şekilde iyi idarede bulunması gereken temel özellik ve nitelikleri standart ve ilkeleri

⁵⁰⁴ Bkz. Decision of the European Ombudsman on on own initiative inquiry OI/1/98/OV on a Code of Good Administrative Behaviour, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/2370>, (Son Er. T.: 14/11/2022).

açıkça ortaya koyan bağlayıcı olmayan bir norm karakteri taşımaktadır.⁵⁰⁵ AP, 6 Eylül 2001 de bu Kod'un Parlamento ve Ombudsmanca soruşturmalar sırasında esas alınması yönünde çağrıda bulunmuştur.⁵⁰⁶

AB iyi yönetişiminin en somut şekilde kurumsal olarak kendini gösterdiği yapı Ombudsman'dır. Avrupa Ombudsmanı'nın AB iyi yönetişiminde üstlenmiş olduğu rol, Birlik ile AB vatandaşları arasında çıkan çatışmalarda AB vatandaşlarının hak ve özgürlüklerinin iyi yönetim ilkelerine uygun şekilde iyi yönetim modeli içinde korunmasıdır. Ombudsman bu rolü ile başta demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkeleri olmak üzere Birlik değerlerine ve evrensel ilkelere somut ve esaslı katkı sunmaktadır.

Ombudsman'ın ABAD nezdinde dava açma hakkı bulunmamaktadır. Ancak davalı olabilmektedir. Ombudsman'ın üçüncü kişiler üzerinde etki doğuran bir tasarrufundan dolayı tazminat davasında davalı olabileceği *Lamberts*⁵⁰⁷ davası ile ortaya konulmuştur.

⁵⁰⁵ 6 Eylül 2001'de AP, Ombudsman'ın taslak tavsiyelerinde ve Özel Raporunda önerdiği İyi İdari Davranış Kurallarını bazı değişikliklerle onaylayan C5-0438/2000 - 2000/2212 (COS) Kararını kabul etmiştir. European Parliament resolution on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour [C5-0438/2000 - 2000/2212 (COS)], OJ, C 72E, 21/3/2002.

⁵⁰⁶ BAYKAL, Sanem, 2013, a.g.e., s. 171.

⁵⁰⁷ Case-234/02 P, *Mediator v Lamberts*, [2004], ECR 2803.

Şeffaflık ilkesinin bir gereği olarak Komisyon'a komitoloji prosedürleri esnasında oluşturulan belgelerin kamuya açık kaydının tutulması tavsiyesi Ombudsman tarafından verilmiştir. Bu tavsiyenin haklı nedenlerle sınırlandırılmasına yönelik istisnalar da oldukça sınırlı bir biçimde yorumlanmaktadır.⁵⁰⁸

AB'de kötü idarenin tespiti ve iyi idarenin teşviki Ombudsman aracılığıyla sağlanmaktadır. Nitekim Ombudsman 1995 yılında yayınladığı ilk raporda "kötü idare"nin ne anlama geldiğini açıklamıştır. Buna göre kötü idare; "*bir (AB) kurumunun veya organının kurucu antlaşmalar ile kendileri için bağlayıcı olan (Birlik) tasarruflarına uygun biçimde hareket etmemesi veya (ABAD) in ortaya koyduğu hukuk kurallarına veya ilkelerine riayet etmediği durumlar*"dır.⁵⁰⁹ 1997 yılındaki raporunda ise; "Kötü idare, bir kamu biriminin kendisi açısından bağlayıcı bir kural ya da ilkeye uygun hareket etmemesi durumunda oluşur."⁵¹⁰ Ombudsman tarafından kötü idare kavramı hukukun üstünlüğü ilkesinin ihlali, iyi idare kavramı ise temel haklara saygıyı içerecek şekilde benimsenmektedir. Nitekim Temel Haklar Şartı'nın hazırlığı sırasında "İyi idare hakkı" da Ombudsman tarafından gündeme getirilmiş ve vatandaş hakları kısmına dercedilmiştir.⁵¹¹

Avrupa Ombudsmanı, 2009 yılından itibaren şikayetlere verilen cevaplardan en iyi uygulama örneklerini yıllık raporlarında "yıldız vakalar" şeklinde düzenli olarak

⁵⁰⁸ Ibid., s. 193.

⁵⁰⁹ Annual Report 1995, The European Ombudsman, Nisan 1996, s. 8.

⁵¹⁰ Annual Report 1997, The European Ombudsman, Nisan 1996, s. 23.

⁵¹¹ BAYKAL, Sanem, 2013, a.g.e., s. 168-169

vurgulamıştır.⁵¹² Avrupa Ombudsmanı'nın AB iyi yönetişimi anlamında aldığı proaktif rolün kazanımlarına ilişkin AB yönetimindeki zihniyet dönüşümünü göstermesi bakımından; 2009'da kapatılan dosyaların yüzde 56'sının ilgili AB kurumunun dostane çözümü kabul etmesi ile sonuçlanmış olması ve bunun bir önceki 2008 yılına göre yüzde 36'lık bir artışı ifade etmesi dikkate değer bir gelişme olarak görülmüştür.⁵¹³ Avrupa Ombudsmanı, AB vatandaşlarının ve memurların mevcut beklentilerini karşılamak amacıyla AB Personel Tüzükleri ile Mali Tüzük ve Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları gibi diğer belgelerde açık veya zımni olarak varolan ilkeleri dikkate alarak AB memurlarına rehberlik etmek üzere Birlik memur ve görevlilerinin uyması gereken bir dizi kamu hizmeti ilkesini 2012 yılında yayımlamıştır.⁵¹⁴

AB'de iyi yönetişimin teşvik edilip ödüllendirilmesini sağlamak üzere Avrupa Ombudsmanı "İyi Yönetim Ödülü"nü 24 Ekim 2016'da başlatmıştır.⁵¹⁵ Bu tarihten itibaren verilmekte olan bu ödüle 2021 yılı için pandemi nedeniyle yurtdışında mahsur kalan insanları ülkelerine geri gönderme çabalarından dolayı Komisyon'un Sivil Koruma ve İnsani Yardım Genel Müdürlüğü ile Avrupa Dış Eylem Servisi personeli ortaklaşa layık görülmüştür.⁵¹⁶

⁵¹² Annual Report 2009, The European Ombudsman, Nisan 2010, s. 48, 49.

⁵¹³ HARLOW, Carol, a.g.m., s. 449.

⁵¹⁴ Public Service Principles for the EU Civil Service, The European Ombudsman, 2012, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/11650> , (Son Er. T.:15/11/2022).

⁵¹⁵ "Award for Good Administration", The European Ombudsman, Press release no: 12/2016, 24/10/2016, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/72245>, (Son Er. T.:15/11/2022).

⁵¹⁶ Annual Report 2021, The European Ombudsman, 2022, s. 22.

Avrupa Ombudsmanı, AB iyi yönetişimi içinde sahip olduğu rol ve sağladığı işlevlerle çok önemli bir yere sahip olmakla birlikte bunun kırılğan ve zayıf yönlerinin olduğunu da gözden karçırmmamak gerekmektedir. Nitekim Ombudsman, yürüttüğü soruşturmalar esanasında Komisyon'un vardığı sonucu denetleyemeyip sadece o sonuca ulaşırken izlediği yöntem ve araçların iyi yönetişim ve hukuka uygunluk ilkeleri açısından değerlendirebilmektedir.⁵¹⁷ Dolayısıyla yapmış olduğu soruşturmalar usule ilişkin şartların yerine getirilip getirilmediği ile sınırlı kalmaktadır. Diğer taraftan Ombudsman kendi tasarrufları yönüyle iptal ya da üçüncü kişiler üzerinde etki doğuran tasarruflarından dolayı tazminat davasının davalısı olabilirken ABAD nezdinde kendisi dava açmamaktadır.⁵¹⁸ Bununla birlikte Avrupa Ombudsmanı'nın, AB yönetiminin hata ve eksiklerini kamuoyuna duyurması böylece temel hak ve özgürlüklerin ihlal edilmemesine ve kötü idareye karşı kamuoyu oluşturulmasına sağladığı katkılar ile Birlik vatandaşları nezdinde etkin bir role sahip olduğu söylenebilir.

⁵¹⁷ BAYKAL, Sanem, 2013, a.g.e., s. 190.

⁵¹⁸ Ibid, s. 201.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: MADDİ BOYUTU İLE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İYİ İDARE HAKKI

Tezin üçüncü ve son bölümü AB'de "iyi idare hakkı"na ayrılmıştır. İyi idare hakkının, AB vatandaşlarının hakları ve hukuki ilişkileri üzerinde ne gibi etkilerinin olduğu maddi boyutu ile ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu çerçevede içerisinde öncelikle ABTHŞ ve burada düzenlenmiş olan iyi idare hakkı kapsamı ve AB hukukundaki uygulama pratiği ele alınacaktır. Daha sonra ABTHŞ dışında AB'de iyi idare hakkına ilişkin tespit ve belirlemeler yapılacak olup bu kapsam içerisinde kişisel verilerin korunması gibi özel olarak düzenlenmiş bir alanda iyi idare hakkına değinilecektir.

I. AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR ŞARTINDA İYİ İDARE HAKKI

İyi idare hakkı başlangıçta bağlayıcı etkisi olmayan iki belgede öngörülmüştür. Bunlar; ABTHŞ ve Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'dır. ABTHŞ'nin bağlayıcı karakter kazanması ile AB iyi yönetişiminin AB hukuku içindeki yeri temel hak düzlemine taşınmıştır. Bu başlık altında önce ABTHŞ'nin hukuki niteliği ve değeri üzerinde durulacak, sonrasında ABTHŞ'nin Birliğin diğer normları ile olan ilişkisi ele alınacak ve son olarak da ABTHŞ'nin 41'inci maddesi kapsamında karşılık bulan iyi idare hakkı ve içeriği maddi boyutlarıyla ortaya konulacaktır.

1. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının Hukuki Niteliği ve Değeri

Bu başlık altında ABTHŞ ele alınırken; önce AB'nin niye bir temel haklar katoloğuna ihtiyaç duyduğu, Birlik müktesabatı içinde ABTHŞ bağlayıcılık kazanana kadar nasıl bir süreçten geçtiğine değinilecektir. Daha sonra ABTHŞ'nin hukuki statüsü ve ABTHŞ'nin AB'ye kazandırdıkları ortaya konulacaktır.

Her hukuk sistemi, herkes tarafından ulaŐılabilir ve anlaşılabilir asgari temel haklar katoloğu ortaya koyar.⁵¹⁹ Bu, hukuk sisteminin açıklığı ve meşruiyetinin gereğidir. AB de taşıdığı iddia ve oluşturduğu hukuk sistemi bakımından buna ihtiyaç duymuŐtur. AB bir devlet olmadığı için AB hukuk sisteminin de bir devlet anayasasında olduğu gibi temel hak ve özgürlükleri düzenlemesi beklenmeyebilir. Ancak AB, hukuk aracılığıyla kendisine devredilmiŐ olan egemen yetkileri kullanmaktadır. Bu güç kullanımı ekseninde uluslarüstü bir yapı içinde yasama tasarrufları icra etmekte, yürütme ve yargısal fonksiyonlar görmektedir. İŞte bu kullandığı yetkilerin meşruiyetini bir devlet olmasa da bir devlet dzenindekine benzer bir Şekilde meŐrulaŐtırmayı ve sınırlandırmayı ihtiyaç duymaktadır.⁵²⁰

Avrupa bütünleşmesi, kurucu antlaşmalarda kısmi anayasal nitelik taşıyan hükümler ve AB'de demokrasi açığının kapatılması hususunda atılan yeni adımlarla

⁵¹⁹ METİN, Yüksel, ‘‘Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’’, **AÜSBFD**, C. 57, S. 4, Nisan 2002, s. 40.

⁵²⁰ ARSAVA, Füsun, ‘‘Kurucu Antlaşmaların AB Anayasasına Dönüşmesi’’, **ATAUM Bülten**, C. 2, S. 2, Bahar 2002, s. 2-3.

ulusüstü karakter içinde kendine özgü bir anayasallaşma süreci yaşamaktadır.⁵²¹ Bu anayasallaşma süreci içinde AB'ye kendine özgü karakterini veren; hukuka dayalı egemenlik devri ve bu egemenlikten kaynaklı yetkilerin kullanım ve paylaşımı ile demokrasi açığı ve buna bağlı bilgilendirme, katılım ve şeffaflık ihtiyacıdır.⁵²² AB bütünleşmesinin siyasi ayağının inşa edilebilmesi şüphesiz en başta bu hususta AB halklarının desteğine muhtaçtır. Bu perspektif içinde, Birlik kurumsal yapısı ile halk arasındaki mesafenin kapatılması için bir devlet anayasasında olduğu gibi Birlik düzeyinde AB vatandaşlarının temel hak ve özgürlüklerinin düzenlenmesi siyasi bütünleşme yolunda atılacak önemli bir adım olarak görülmüştür.⁵²³

Yasama tasarruflarının temel haklara uygunluğunun denetlenebilmesi, asgari bu düzeyde öngörölmüş normlarla sağlanabilir. Aksi halde yargı içtihatı ile etkili ve kalıcı bir yargısal koruma geliştirmek her zaman mümkün olmayabilir. Özellikle temel hakların korunması ikincil seviyedeki hukuki düzenleme araçlarına dayanırsa burada istikrarlı ve etkili bir koruma sağlamak pek de mümkün olmaz. Bu nedenle etkili bir yargısal korunma için birincil düzeyde temel hak normlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Diğer taraftan bu normlarla temel hak ve özgürlükler lehine kamu gücü kullanımı da sınırlandırılabilir.

⁵²¹ BAYKAL, Sanem, “Avrupa Birliğinin Anayasal Temel Taşları”, **Avrupa Ortak Değerleri ve Avrupa Anayasasının Temel Taşları** içinde, Kollokyum, Türk Parlamenterler Birliği, TBMM, Ankara, 19 Ocak 2002, s. 76.

⁵²² Ibid., s. 69.

⁵²³ AÇIKMEŞE, Sinem Akgül, a.g.m., s. 40-41.

Birliğin tasarruflarına karşı Birlik vatandaşlarının doğrudan başvurabilecekleri yargısal güvencelerin bulunmaması da demokratik toplum düzenininin gerekleri bakımından bir eksiklik ve demokratik meşruiyet açığının sebeplerinden biri olarak görülmektedir.⁵²⁴ AB vatandaşlarının doğrudan yargısal güvenceye başvurabilecek araçların temini, öncesinde AB vatandaşları için bu yargısal güvenceye konu hak ve özgürlüklerin bağlayıcı bir şekilde hukuki norma dönüşmesini gerektirir. Birliğin demokratik yapısı da ancak bu şekilde güçlendirilebilir. Bunun aksi yani üzerinde mutabakat sağlanmış bir temel haklar katoloğunun yokluğu bir yönüyle de bu hususta Birliğin objektif bir değer düzenini somutlaştıramadığını ifade eder. Bu yüzden ABTHŞ bu somutlaştırma gayretinin de sonucu olarak görülmelidir.

AB üyesi devletler nezdinde temel hak ve özgürlüklere ilişkin olarak ABTHŞ öncesinde varolan; ulusal anayasa hükümleri, AİHS, Avrupa Sosyal Şartı, İşçilerin Sosyal Haklarına Dair Topluluk Şartı, Anlaşmalarla AB vatandaşlarına tanınmış olan haklar ve ABAD içtihatı temel hak ve özgürlüklere ilişkin belli bir standardı oluşturmaktaydı.⁵²⁵ Ancak tüm bunlar Birlik vatandaşları için yeterli bir koruma sağlayamamakta özellikle Birlik vatandaşlarının Birlik organlarına karşı temel hak ve özgürlüklerinin teminat altına alınması yönüyle açıklar ortaya çıkarabilmektedir.

Diğer taraftan AİHS'ne AB taraf olsa dahi bu sorunun tamamen çözümü mümkün olamayacaktır. Çünkü AİHS, Birlik vatandaşlığı ile ilişkili hakları içermediği

⁵²⁴ BAYKAL, Sanem, 2004, a.g.m., s. 132

⁵²⁵ METİN, Yüksel- KAYGISIZ Ümmühan, “Avrupa Birliği’nde Temel Hakların Korunması ve Lizbon Antlaşması’nın Getirdiği Yenilikler”, **SDÜHFD**, C. I, S. 1, 2011, s. 131.

gibi birkaç istisna dışında ekonomik ve sosyal hak düzenlemeleri yönüyle de bugünün gereksinimleri karşısında yetersiz kalmaktadır. ABTHŞ, AİHS'nin yerine geçmemiş olmakla beraber zaman içinde içtihatla oluşmuş olan temel hak teminatlarını kalıcı bir düzenleme ile AİHS'yi tamamlayan bir nitelik kazandırmıştır.⁵²⁶

AİHM ve ABAD'ın farklı içtihatı ile AB genelinde standart bir temel hak teminatı kuramama endişesi ABTHŞ çalışmalarının temel motivasyon unsurlarından birini oluşturmuştur. AB genelinde aynı tür ve nitelikte temel hak teminatı inşa etme gayreti ABTHŞ'yi meydana getirmiştir.⁵²⁷

Birliğin AB Temel Haklar Şartı'na erişmesi derinleşme bağlamında yaşanan sorunlar ve bunların sonucunda atılan adımların neticesinde mümkün olmuştur. İlk olarak 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe girmiş olan Avrupa Tek Senedi'nin başlangıç bölümünde temel hakların korunması konusuna yer verilmiştir.⁵²⁸ Devamında Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları ile Birliğin temel ilkeleri arasında “insan haklarına saygı gösterme” zikredilmiştir.⁵²⁹ Bu, temel hak ve özgürlüklerin korunmasında önemli bir dayanak teşkil etmiştir. Nitekim ABAD, Birlik işlemlerinin temel hak ve hürriyetlere uygun olmadığı iddiaları karşısında ilk dönem 1959-1960 yılı içtihadlarında Topluluk hukukunun ulusal kurallar çerçevesinde değerlendirilemeyeceğini vurgulamakla yetinmiştir. ABAD'ın temel hak ve

⁵²⁶ TEZCAN, Ercüment, “Avrupa Birliği Anayasa Taslağı ve Öngördüğü Yenilikler”,

Stradigma, S. 8, Eylül 2003, s. 11.

⁵²⁷ ARSAVA, Füsün, 2005, a.g.m., s.3.

⁵²⁸ Single European Act, OJ, L 169, 29/6/1987, s. 3 .

⁵²⁹ ABA m. 6.

özgürlüklere ilişkin içtihadının gelişimi ABAD tarafından topluluk hukukunun doğrudan etkisi ve önceliği ilkelerinin kabul edilmesinden sonraki süreç içinde gelişmiştir.⁵³⁰ Başlangıçta Birlik hukukuna özgü temel bir hak koruması geliştirilmesi pek mümkün olmamıştır. ABAD'ın 1969 yılında verdiği *Stauder* kararında⁵³¹; Topluluk hukuk düzenindeki genel hukuk ilkelerinin temel hak ve hürriyetleri de kapsadığı ifade edilmiştir. Böylece ABAD içtihadı ile Birlik düzeyinde temel hak ve hürriyetlerin korunmasıyla üye devletlerin ortak anayasal gelenekleri arasında bağlantı kurulmuştur. Sonrasında *Nold II* kararıyla⁵³², Birliğin temel hak ve hürriyet düzeninin hukuksal kaynakları arasına insan haklarına ilişkin uluslararası antlaşmalar da dahil edilmiştir.⁵³³ ABAD temel insan haklarını Birlik hukukunun genel prensipleri içinde değerlendirmiştir.⁵³⁴

Diğer taraftan ABAD'ın içtihadı ile artık neredeyse boşlukları doldurmak için temel hak yorumunu genişleterek “ıcat”⁵³⁵ mertebesine taşıdığı iddia edilmeye başlamış olsa bile içtihat yoluyla Birlik düzeyinde bağlayıcı, etkili ve eşit bir koruma garanti edilemez. Diğer taraftan ABAD'ın temel haklar ile entegrasyonun itici gücü olma noktasında bir tercih yapma noktasına gelirse nasıl davranacağı da bilinemez.

⁵³⁰ METİN, Yüksel, a.g.m., s. 38.

⁵³¹ Case-29/69, *Stauder*, [1969].

⁵³² Case-4/73, *Nold v Commission*, [1974].

⁵³³ ÇAVUŞOĞLU, Naz, **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Avrupa Topluluk Hukuku'nda Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine**, İmaj Yayınevi, Ankara, 1994, s. 157-158.

⁵³⁴ ÇAVUŞOĞLU, Naz, a.g.m., s. 2.

⁵³⁵ Bkz. METİN, Yüksel, a.g.m., s. 41.

99 Haziran ayında AB dönem başkanlığını yürüten Almanya'nın da büyük etkisi ile Köln Zirvesi'nin Sonuç Bildirgesinde ABTHŞ'nin kabulü yönünde ⁵³⁶: “Avrupa Konseyi, AB'nin şundaki gelişiminde Birlik alanında geçerli olan temel hakların bir Şartta toplanmasını ve böylece görünür kılınabilmesi görüşünü taşımaktadır” ifadesi yer almıştır. Ayrıca bu amaçla, Bildirge'ye Ek IV olarak eklenen AB'nin Temel Haklar Şartı'nın Hazırlanmasına İlişkin Avrupa Konseyi Kararı kabul edilmiştir.⁵³⁷ Akabinde 15-16 Ekim 1999 tarihli Tampere Zirvesinde taslak şart metnini hazırlayacak bir kurulun oluşturulmasına karar verilmiştir.⁵³⁸ Bu karardan 2 ay sonra eski Federal Almanya Cumhurbaşkanı ve aynı zamanda eski Federal Anayasa Mahkemesi Başkanı da olan Roman HERZOG Almanya tarafından metnin hazırlığı için oluşturulan Kurul'a atanmış ve Kurul tarafından başkan seçilmiştir.⁵³⁹ Kurul kendisine Konvansiyon olarak adlandırmış ve çalışmalarını Avrupa Konseyi'nin 13-14 Ekim 2000

⁵³⁶ Cologne European Council 3 - 4 June 1999 Conclusions of the Presidency, para. 44, https://www.europarl.europa.eu/summits/kol1_en.htm, (Son Er. T.: 18/11/2022).

⁵³⁷ European Council Decision on the Drawing up of a Charter of Fundamental Rights of the European Union, Cologne European Council 3 - 4 June 1999 Conclusions of the Presidency-Annex IV, https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an4, (Son Er. T.: 18/11/2022).

⁵³⁸ YÜKSEL, Metin, a.g.m., s. 42.

⁵³⁹ Konvansiyonun başkan yardımcılıklarına ise Komisyon temsilcisi Antonio Vitorino, AP temsilcisi Inigo Mendez de Vigo, ulusal parlamentoların temsilcisi Gunnar Jansson seçilmiştir. Bkz. https://www.europarl.europa.eu/charter/composition_en.htm, (Son Er. T.: 18.11.2022); ARSAVA, Füsün, “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, AAÇD, C. 5, S. 1, Güz 2005, s. 5.

tarihli Biarritz toplantısında ele almış ve kabul etmiştir.⁵⁴⁰ Tasarı Köln sonuç bildirgesine uygun olarak değişiklik yapılmaksızın 7 Aralık 2000 tarihli Nice Zirvesi'nde, AP, Konsey ve Komisyon başkanları tarafından imzalanarak törenle ilan edilmiştir.⁵⁴¹ Şart'ın kabul ve ilanını kolaylaştıran en büyük etken bağlayıcılığı meselesinin çözümünün 2004 yılında yapılacak olan AB'nin Geleceğine Yönelik Hükümetlerarası Konferans'a bırakılmış olmasıdır.⁵⁴²

Avrupa'da yaklaşık 50 yıllık bütünleşme serüveninin sonunda kapsamlı ve çağını yansıtan güncel bir temel haklar katoluğu ABTHŞ ile ortaya konulabilmiştir. ABTHŞ'nin hukuksal satüsü bağlayıcılık karakterinin bulunup bulunmadığına göre iki ayrı dönem içinde ele alınabilir. Bunlardan ilki Nice Zirvesi'nde, 7 Aralık 2000'deki kabulü ile Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girdiği zaman aralığındaki bağlayıcılık karakterinin bulunmadığı dönemdir. İkincisi ise Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girmesi ile ABA'nın 6'ncı maddesinin birinci fıkrasındaki düzenleme ile Şart'ın AB kurucu antlaşmalarıyla aynı hukuki değere sahip olarak tanınmasından sonraki dönemdir.

⁵⁴⁰ METİN, Yüksel- KAYGISIZ Ümmühan, a.g.m., s. 133.

⁵⁴¹ MILECKA, Kamila, "The Right to Good Administration in the Light of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union", **Contemporary Legal and Economic Issues III** (Eds. Ivana Barkovic Bojanic, Mira Lulic), Faculty of Law Osijek, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Croatia, 2011, s. 44 ; Charter of Fundemantal Rights of the European Union, OJ,2010/C 83/02,30/03/2010, s. 389 vd.

⁵⁴² Laeken Declaration on the future of the European Union, 15 December 2001, s. 5 https://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable_en.pdf, (Son Er. T. 18/11/2022)

ABTHŞ'nin bağlayıcı olmadığı (7 Aralık 2000 ila 1 Aralık 2009 arası) dönem içinde ABAD'ın birkaç kez ABTHŞ'ye içtihatında yer verdiği görülmektedir.⁵⁴³ AP'nin başvurusuyla, aile birleşimi hakkına ilişkin 22 Eylül 2003 tarih ve 2003/86/EC sayılı Konsey Direktifi'nin⁵⁴⁴ 4(1), madde 4(6) ve 8'inci maddesinin son alt paragrafının iptali istenmiştir.⁵⁴⁵ İptali istenen direktifin önsözünün ikinci beyanında⁵⁴⁶: “*Aile birleşimine ilişkin tedbirler, uluslararası hukukun birçok belgesinde yer alan aileyi koruma ve aile yaşamına saygı gösterme yükümlülüğüne uygun olarak alınmalıdır. Bu Direktif, temel haklara saygı duyar ve özellikle AİHS'nin 8'inci maddesinde ve ABTHŞ'de tanınan ilkeleri gözetir.*” denilmektedir. ABAD kararında; ABTHŞ'nin yasal olarak bağlayıcı bir belge olmamakla birlikte, Birlik yasama organının Direktif'in önsözünün ikinci beyanında sadece AİHS'nin 8'inci maddesi tarafından değil aynı zamanda ABTHŞ tarafından da tanınan ilkeleri gözeticeğine yer verildiğini ve ayrıca ABTHŞ'nin temel amacının özellikle üye devletler için ortak olan anayasal gelenekler ve uluslararası

⁵⁴³ Case -540/03, *European Parliament v Council of the EU*, [2006], ECR I-5769, para. 38 ; Case-244/06, *Dynamic Medien Vertribes GmbH v Avides Media AG*, [2008], ECR I-505, para. 41.

⁵⁴⁴ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ, L 251, 3/10/2003, s. 12.

⁵⁴⁵ Case-540/03, *European Parliament v Council of the EU*, [2006], ECR I-5811, para. 1.

⁵⁴⁶ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ, L 251, 3/10/2003, s. 12.

yükümlülüklerden kaynaklanan hakları yeniden teyit etmek olduğunu vurgulamıştır.⁵⁴⁷

ABAD, dava neticesinde Direktif'in iptali istenen maddelerine yönelik olarak ret kararı vermiştir.⁵⁴⁸

ABAD yine benzer şekilde ABTHŞ'nin bağlayıcı olmadığı dönem içerisinde; Elektronik Ticarete İlişkin Direktif'in⁵⁴⁹, elektronik ticaretin belirli yasal yönlerine ilişkin 28 ve 30'uncu maddelerinin yorumlanmasıyla ilgili ön karar davası kapsamında önüne gelen davada çocuğun korunmasının ABTHŞ gibi AB çerçevesinde hazırlanan belgelerde de yer aldığını vurgulamıştır. Kararında ise ABTHŞ'nin 24'üncü maddesinin ilk fıkrasındaki: "*Çocuklar, kendi refahları için gerekli koruma ve özenden yararlanma hakkına sahiptir.*" ifadesine açıkça yer vermiştir.⁵⁵⁰ ABAD, ABTHŞ'nin yasal olarak bağlayıcı olmadığı dönem içerisinde yukarıda aktardığımız kararlardan da anlaşıldığı üzere AB hukukunun yorumlanmasında ABTHŞ'ye veya somut bir hükmüne referans göstermek suretiyle başvurmuştur.

⁵⁴⁷ Case-540/03, *European Parliament v Council of the EU*, [2006], ECR I-5822, para. 38.

⁵⁴⁸ Case-540/03, *European Parliament v Council of the EU*, [2006], ECR I-5842, para. 109.

⁵⁴⁹ Directive 2000/31/EC of The European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce), OJ, L 178, 17/7/2000.

⁵⁵⁰ Case-244/06, *Dynamic Medien Vertribes GmbH v Avides Media AG*, [2008], ECR I-505, para. 41.

ABTHŞ'nin Lizbon Antlaşması ile bağlayıcılık kazanmasının getirdiği hukuki sonuçlar kadar bunun atıf usulü ile sağlanmış olması da oldukça tartışılan bir konu olmuştur. Ulusal çıkarları korumayı amaçlayan protokoller ve çeşitli beyanların⁵⁵¹ da bulunması Şart'ın etkisini zayıflatan bir husus olarak değerlendirilmiştir.⁵⁵² ABTHŞ'nin Lizbon Antlaşması metnine dahil edilmeyip de sadece "Antlaşmalar'la aynı hukuki değere sahip"⁵⁵³ ifadesi ile bağlayıcılık kazandırılması bazı üye devletler tarafından yeterli görülmüştür. Ancak bazı üye devletlerce Antlaşmaya ekletilen Protokol'ün Şart'tan çıkış hakkı sağlayıp sağlamayacağı tartışmaları gündeme taşınmıştır.⁵⁵⁴

⁵⁵¹ Bkz. Lizbon Antlaşmasına ekli 53 nolu Deklerasyon, Declaration by the Czech Republic on the Charter Of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 83/355, 30.03.2010; 61 nolu Deklerasyon, Declaration by Poland On the Charter of Fundamental Rights, OJ C 83/383, 30/03/2010; 62 nolu Deklerasyon, Declaration by the Republic of Poland Concerning the Protocol on the Application of the Charter Of Fundamental Rights in Relation to Poland and the United Kingdom, OJ, C 83/383, 30/03/2010.

⁵⁵² DE BURCA, Grainne, "The EU on the Road from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty", **Jean Monnet Working Paper**, 2008, No:03/08, s. 11, <https://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/080301.pdf>, (Son Er. T.: 19/11/2021) ; BİLGİN, Azime Aslı, **Avrupa Birliği Hukukunun Önceliği İlkesi Kapsamında Avrupa Birliğinde Temel Hak Koruması**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2011, s. 154.

⁵⁵³ ABA m. 6/1.

⁵⁵⁴Bkz. Lizbon Antlaşmasına ekli 30 no'lu Protokol, On the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom, OJ C 83/313, 30/03/2010. Protokol 2 maddeden oluşmakta olup ilk maddesinde:

Genel itibariyle ABA'nın 6'ncı maddesinde garanti altına alınmış olan hususlar, üye devletlerin bazıları tarafından ayrıca Lizbon Antlaşması'na, Temel Haklar Şartı konusunda eklenen protokol veya deklarasyonlar ile de düzenlenmiştir. Bunda, Birliğin yetkilerinin ABTHŞ ile genişleyeceği ve hatta sınırlı yetki ilkesinin ABTHŞ ile aşınabileceğine dair taşıdıkları endişeler etkili olmuştur. Tüm bunlarla birlikte ABTHŞ, AP, Avrupa Komisyonu ve AB Bakanlar Konseyi başkanları tarafından Strazburg'da imzalanmış ve Birlik Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır.⁵⁵⁵

İngiltere ve Polonya Şart'ın ABAD'ı veya kendi ulusal mahkemelerinin yetkisini, ulusal kanun, tüzük, idari işlem, uygulama ve tasarruflarının Şartta da teyit edilen temel haklar, özgürlükler ve ilkelere aykırı olduğunu tespit etme şeklinde genişletmediği; Polonya veya İngiltere'nin kendi ulusal hukukunda bu tür haklar sağlaması dışında, Şart'ın IV. başlığında yer alan hiçbir düzenlemenin Polonya veya Birleşik Krallık için geçerli yargılanabilir haklar oluşturmadığı, belirtilmiştir. İkinci maddesinde ise; Şartın bir hükmü ulusal yasalara ve uygulamalara atıfta bulunduğu bu hüküm yalnızca içerdiği haklar veya ilkelerin Polonya veya İngiltere yasa veya uygulamalarında tanındığı ölçüde bu devletler için geçerli olacaktır.

Ayrıca; İngiltere ve Polonya için yapılmış olan 30 No'lu Protokolün ileride Çek Cumhuriyeti için de geçerli olacağı, 29-30 Ekim 2009 tarihinde yapılan Birlik Zirve Sonuç Bildirgesine eklenen "Temel Haklar Şartının Çek Cumhuriyeti'ne Uygulanması" başlıklı Protokol'ün 1. maddesi ile kararlaştırılmıştır. Bkz. The Treaty of Lisbon and the Court of Justice of the European Union, CURIA - The Treaty of Lisbon and the Court of Justice of the European Union (europa.eu), (Son Er. T.:19/11/2022).

⁵⁵⁵ Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ, C 303, 14/12/2007, s. 1-16.

ABTHŞ, AB mevzuatının bağlayıcı bir parçası haline gelmiş olmakla ABİDA'nın 344'üncü maddesi gereği üye devletler Birlik hukukunun uygulanması ve yorumunda ABTHŞ'de yer alan hükümlere başvuracaklardır. Üye devlet mahkemeleri de Birlik hukukunu uygularken ulusal mevzuatlarını ABTHŞ'ye uygun olarak yorumlamakla yükümlüdür. ABTHŞ'nin bağlayıcılığının getirdiği hukuki sonuçlar aşağıda kısaca sıralanmaktadır.

Bunlardan ilki Birlik hukukunun önceliği ilkesinin etkisidir. ABTHŞ bağlayıcılık kazanmış olmakla Birlik hukukunun uygulandığı hallerde üye devletleri muhatap almaktadır. Böylece üye devletler kendi anayasalarına genelde Birlik hukukuna, konumuz özelinde ise ABTHŞ'ye aykırı bir kural koyamazlar.⁵⁵⁶ Bu, Birlik hukuk düzeni içinde kurucu antlaşmaların kuruluşundaki akdi ilişkinin anayasal bir karaktere dönüştüğünü de göstermektedir.⁵⁵⁷ *ABAD Melloni*⁵⁵⁸ kararında; ABTHŞ tarafından sağlanan koruma seviyesinden ve AB hukukunun önceliği, birliği ve

⁵⁵⁶ ÖZKAN, Işıl, a.g.e., s.106

⁵⁵⁷ DASHWOOD, Alan, “The Relationship Between the Member States and the European Union (European Community)”, **Common Market Law Review**, 41/2, 2004, s. 377 ; Anayasal nitelikten kastedilen: “AB antlaşmalarının ve genel olarak AB hukuk düzeninin anayasal nitelik kazanmasından kasıt, sadece egemen devletleri bağlayan bir dizi hukuki antlaşmadan, ister kamu, ister özel nitelikli olsun, AB sınırları dâhilindeki tüm bireylere hak ve yükümlülükler öngörebilen dikey olarak bütünleşmiş bir hukuk düzenine doğru yaşanan değişim sürecidir.” Bkz. BAYKAL, Sanem – GÖÇMEN İlke, **Hakim ve Savcılar İçin Avrupa Birliği Hukuku El Kitabı**, Adalet Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 2021, s. 166

⁵⁵⁸ Case-399/11, *Stefano Melloni v Ministerio Fiscal*, [2013], ECR – 107, para. 60.

etkinliğinden taviz verilmemesi şartıyla üye devlet makamları ve mahkemelerinin temel hakların korunmasına ilişkin ulusal standartları uygulamasını mümkün kabul etmiştir.

İkincisi, birincil hukuk kaynakları ile eşdeğer seviyeye gelen ABTHŞ hükümlerinin ABİDA'nın 263'üncü maddesine göre Birliğin tüzük, direktif, karar gibi düzenlemeleri ile ihlal edilmesi halinde bu düzenlemelerin yürürlüğünün durdurulması ve iptalinin istenebilmesidir. Üçüncüsü ise Birlik hukukunun "doğrudan etki" ilkesinin sonucudur. Kişiler, ABTHŞ'deki hak ve özgürlüklerini doğrudan ulusal ve AB idari makamlarına veya yargı mercilerine karşı ileri sürme ve talep etme hakkına sahiptir.⁵⁵⁹ Ancak ileri sürülecek bu hak ve özgürlüklerin açık, kesin, koşulsuz olması ve ek bir önlem gerektirmemesi gerekmektedir.⁵⁶⁰

Sonuncusu ise yukarıda ikinci olarak ifade ettiğimiz Birlik yasama tasarruflarını iptali ve üçüncü olarak doğrudan etkinin bir gereği olarak yargısal mercilerde ileri sürülebilirlik sonuçlarını da içeren ABAD tarafından sağlanan yargısal korumadır. Bağlayıcılık kazanmakla ABTHŞ hükümleri ABAD'ın yargısal teminatı altına girmiştir. Nitekim Lizbon Antlaşmasından sonra birincil hukuk düzeyinde bağlayıcılık kazanan ABTHŞ, ABAD içtihatında her geçen gün artan oranda atıf almaktadır.

ABAD, hizmet sunumu çerçevesinde işçilerin görevlendirilmesine ilişkin 16 Aralık 1996 tarih ve 96/71/EC sayılı AP ve Konsey Direktifi'nin 5'inci maddesinde yer alan "Üye devletler, bu Direktif'e uyulmaması durumunda uygun önlemleri

⁵⁵⁹Ibid., s.181-183; ÖZKAN, Işıl, a.g.e., s. 99.

⁵⁶⁰ Case-148/78, *Pubblico Ministero v Tullio Ratti*, [1979], ECR 1629.

alacaklardır.”⁵⁶¹ hükmünün ABTHŞ’nin 41(1) ve 47’nci maddesinin ikinci paragrafi ile AİHS’nin 6’ncı maddesi yönüyle ön karar davası kapsamında yorumlamasını yapmıştır.⁵⁶² Kararda; “ABTHŞ’nin 47’nci maddesi ile bağlantılı olarak anlaşılan, hizmetlerin sağlanması çerçevesinde işçilerin gönderilmesine ilişkin 16 Aralık 1996 tarihli AP ve Konsey Direktifi 96/71/EC'nin 5’inci maddesi sendika ve iyi idare hakkıyla ilgili AB hukukunun genel ilkesi ışığında, atanan işçilerin ücretlendirilmesine ilişkin yükümlülükler uyulmaması durumunda ulusal mevzuatın beş yıllık bir sınırlama süresi öngördüğü şeklinde yorumlanmalıdır” denilmiştir.⁵⁶³ Görüldüğü üzere ABTHŞ hükümleri Birlik hukuk sistemi içerisinde üst norm olarak ABAD tarafından Birlik hukukunun uygulama ve yorumunda temel başvuru kaynaklarından biri haline gelmiştir.

ABTHŞ 7 bölüm içinde toplam 54 maddede detaylı bir şekilde hakları düzenlemiştir.⁵⁶⁴ Şart’ta düzenlenmiş olan hak ve özgürlüklerin kendisi yeni olmayıp buradaki yenilik ABTHŞ’nin bağlayıcılık kazanması ile gelen temel hak teminatıdır.

⁵⁶¹ Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, OJ, L 18, 21/1/1997, s. 1–6.

⁵⁶² Case-219/20, *LM v Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, 10 February 2022, para. 1-5.

⁵⁶³ Case-219/20, *LM v Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, 10 February 2022, para. 53-54.

⁵⁶⁴ AB Temel Haklar Şartı, Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ, C 326, 26/10/2012, s. 391-407.

ABTHŞ, aynı zamanda usulü güvencelere de detaylı denilebilecek ölçüde geniş olarak yer vermiştir. Şartın adalet başlıklı 6'ncı bölümü usulü güvencelere yer vermiş olup bunlar; etkili bir kanun yoluna başvurma ve adil yargılanma (m. 47), masumiyet karinesi ve savunma hakkı (m.48), hukuka uygunluk suç ve ceza arasında oransallık ilkeleri (m.49), aynı suçtan dolayı iki kere cezalandırılmama ve yargılanmama hakkı (m.50)'dir.

ABTHŞ'nin 5'inci bölümünde düzenlenen haklar çoğunlukla Birlik yönetimine karşı kullanılan Birlik vatandaşlarına ilişkin haklardır. Şartta açıkça "Birlik Vatandaşları" ibaresi ile düzenlenmeyip "Herkes, kimse, tüm insanlar" şeklinde düzenlendiği hallerde bu haklar üçüncü devlet vatandaşları tarafından da kullanılabilir niteliktedir.⁵⁶⁵ Nitekim bu bölüm içinde düzenlenen "iyi idare hakkı" herkesin Birliğe karşı ileri sürebileceği bir teminatla düzenlenmiştir.

ABTHŞ'nin kabulü ve akabinde bağlayıcılık kazanması Birliğin demokratik meşruiyet arayışları içinde demokrasi açığının kapatma yönündeki en önemli adımıdır. AB nezdindeki temel hak ve özgürlüklerin Birlik vatandaşları için görünür hale gelmesi şüphesiz ABTHŞ'nin kabulü ile olmuştur. Dolayısıyla ABTHŞ'nin Birliğe kazandırdığı kazanımların bir boyutunu Birliğin demokratik meşruiyetinin artırılması olmuştur. Birlik bünyesinde başvurulabilecek sistematik bir temel hak ve özgürlükler kataloğu oluşturmak AB vatandaşlığı ortak kimliği ekseninde Birlik müktesabatı içinde birincil düzeyde temel hak ve özgürlükleri görünür hale getirmiştir.

⁵⁶⁵ MILECKA, Kamila, a.g.m., s. 45.

Tüm bunlarla birlikte ABTHŞ’de düzenlenmiş olan hak ve özgürlüklerin Birlik tasarrufları ile ihlali halinde ABAD nezdinde vatandaşlar açısından iptal davası açılabilmesi temel hak ve özgürlüklere getirilmiş olan yargısal teminatın güçlendirilmiş olduğunun da göstergesidir. Ayrıca ABAD içtihatı düzeyindeki kazanımlar birincil hukuk düzlemine taşınarak daha geniş ve kalıcı teminat sağlanırken bir kısım boşluklar da ABTHŞ ile doldurulmuştur. Modern bir insan hakları belgesi olarak ABTHŞ değerlendirildiğinde; “kişisel verilerin korunması”, “çevrenin korunması”, “iyi idare hakkı” gibi beklenen yeni bazı hakların temel hak olarak düzenlenmiş olması ve kişisel bütünlük gibi temel bir hakkın “biyo-teknoloji” alanını da gözetecek içerikte düzenlenmesi, kendisine çağına ait modern bir temel haklar belgesi niteliği kazandırmıştır.

2. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nın Diğer Avrupa Birliği Normları ile İlişkisi

ABTHŞ’nin, Birlik içindeki hukuki değerini ortaya koyabilmek için Şart’ın Birlik hukukunun diğer hükümleri ve uluslararası hukukla olan ilişkisinin ortaya konulması yerinde olacaktır. Buradan hareketle ilk olarak Birlik kurucu Antlaşmaları’ndaki yetki hükümleri ile temel hak normları arasındaki ilişkiye değinecek devamında ABTHŞ ile uluslararası anlaşmalar ve ikincil hukuk ilişkisi ortaya konulacaktır.

AB sınırlı yetki ilkesi üzerine kurulmuş ulusüstü bir entegrasyon modeli olup AB müktesabatının birincil hukuk normları ile Birliğin yetkileri sınırlandırılmıştır. Peki bu yetki normları ile temel hak normları arasında herhangi bir çakışma ya da çatışma durumunda hangisi tercih edilecektir? AB hukukunda birincil düzeydeki bu iki hayati değerdeki normlardan biri diğerine göre öncelik kazanabilir mi? Ya da hiyerarşik olarak

birinin diğereine üstünlüğü mümkün mü? gibi sorular akla gelebilmektedir. Bu sorular daha çok belgelere erişim (ABİDA m. 15/3), temel hakların icrası bakımından Ombudsman müessesesine tanınan haklar (ABİDA m. 228/4), ayrımcılığın önlenmesi (ABİDA m. 19) ve ortak iltica politikasına karşı önlemler (ABİDA m. 78) gibi alanlarda daha belirgin hale gelmektedir.⁵⁶⁶

Antlaşmalardaki yetki hükümlerinin hiçbir şekilde değiştirilemeyeceğinin garantisi ABA'nın 6'ncı maddesinin birinci fıkrası hükmü ile ABTHŞ'nin 51'inci maddesinin ikinci fıkrası hükmüdür. ABA'da yer alan hüküm aynen aşağıdaki gibidir:

“Birlik, 12 Aralık 2007 tarihinde Strazburg'da uyarıldığı haliyle, Antlaşmalar'la aynı hukuki değere sahip olan 7 Aralık 2000 tarihli Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda yer alan hakları, özgürlükleri ve ilkeleri tanır. Şart'ta yer alan hükümler, Birliğin Antlaşmalar'da belirlenen yetkilerini hiçbir şekilde genişletmez. Şart'ta yer alan haklar, özgürlükler ve ilkeler; Şart'ın yorumlanması ve uygulanmasının düzenlendiği VII. Başlığı altındaki genel hükümlere uygun olarak ve Şart'ta bu hükümlerin kaynaklarını ortaya koyan açıklamalar gerektiği şekilde göz önünde bulundurularak yorumlanır.”⁵⁶⁷

AB Antlaşması'nın 6'ncı maddesinin birinci fıkrasına göre ABTHŞ, Antlaşmalarla aynı hiyerarşiye ve hukuki etkiye sahiptir. Dolayısıyla Antlaşmaların

⁵⁶⁶ Bkz. ARSAVA, Fusun, “AB Temel Haklar Şartının AB Hukuku ile İlişkisi”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, S. 7, 2016, s. 152.

⁵⁶⁷ ABA m. 6/1. çeviri için bkz. Avrupa Birliği Anlaşması ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Anlaşma, a.g.e., s. 5.

bulunduğu birincil kategoride sınıflandırılmaktadır. Burada bir uyumsuzluk durumunda Anlaşmalar ile Şart arasında tercih yapmak gerekir ise hangisi tercih edilecektir sorusunun da cevaplanması gerekmektedir.

İlke olarak; anayasal bir hukuk düzeni içinde normlar temel haklara uygun olarak yorumlanır. Ancak Birlik hukuk sistemi içerisinde temel hak düzenlemeleri ile yine birincil düzeydeki normlar arasında ortaya çıkacak bir uyumsuzlukta temel hak düzenlemelerine uygun yorum ile diğer birincil düzenleme normlarının sınırlandırılıp sınırlandırılmayacağı ile temel haklar şartındaki hakların sınırlandırılıp sınırlandırılmayacağı önemli bir soru haline gelmektedir. Nitekim birincil düzeyde ABTHŞ ile diğer normlar arasında ortaya çıkacak bir uyumsuzluğun eşit hiyerarşiye uygun olarak çözümlenmesi bu sorulara verilecek cevaplara göre değişecektir.

ABTHŞ'nin teminat altına alınan hakların kapsamını düzenleyen 52'nci maddesinin ikinci fıkrasında⁵⁶⁸ : *“Bu Şart tarafından tanınan veya kurucu antlaşmalardaki hükümlere dayanan haklar, söz konusu bu Antlaşmalar tarafından tanımlanan koşullar ve sınırlar dahilinde kullanılır.”* şeklindedir. ABTHŞ'nin bu hükmü birincil düzeydeki düzenlemeler arasında ortaya çıkabilecek kesişme alanlarında meydana gelecek çatışmada Şart'ın Antlaşmalara uygun olarak yorumlanacağını özellikle ve açıkça ve düzenleme altına almıştır. Bununla beraber Antlaşma hükümlerine ABTHŞ'ye göre daha özel bir düzenleme hükmü niteliği vererek ABTHŞ hükümlerini de baypas etmek, devre dışı tutmak mümkün değildir.⁵⁶⁹ Nitekim ABTHŞ'nin 52'nci maddesinin ikinci fıkrasında; Antlaşmalardaki hakların yine

⁵⁶⁸ ABTHŞ m. 52/2.

⁵⁶⁹ Bkz. ARSAVA, Füsun, 2016, a.g.m., s. 153.

Antlaşmalarda belirlenen şart ve sınırlara uygun olarak kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Diğer taraftan bunun aksine bir anlayış ve değerlendirme Antlaşmadaki düzenleme iradesi ile çelişecektir.

Kurucu Antlaşma'da, ABTHŞ'nin kurucu antlaşmalarla eşit hiyerarşiye sahip olduğunun açıkça düzenlenmesinden sonra ABTHŞ'deki temel hak ve özgürlükler, diğer birincil düzeydeki hükümlerin sınırlandırılabilirliği ölçüsünde kendilerine öncelikle uygulama alanı bulabilecektir. Ancak birincil hukuk normunun sınırlandırılmasının mümkün olmadığı hallerde ise bu kez temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılabilirliği ölçüsünde ABTHŞ karşısında diğer birincil hukuk normu öncelikle kendine geçerlilik alanı bulacaktır.⁵⁷⁰ Bu tartışmalar ışığında ABAD *Schmidberger* davasında malların dolaşım özgürlüğünün düşünce ve toplantı hakkına istinaden sınırlandırılıp sınırlandırılmayacağını karara bağlamıştır.⁵⁷¹ Divan kararında sınırlamayı haklı görmüştür.⁵⁷²

ABAD daha önceki bir tarihteki *Carpenter*⁵⁷³ kararında ise hizmet sunma serbestisinin sınırlandırılmasının aile yaşamına saygı temel hakkına uygunluğunu irdelemiş ve aile hayatını saygı ışığındaki Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın

⁵⁷⁰ Ibid., s. 150.

⁵⁷¹ C-112/00, Schmidberger, 2003.

⁵⁷² C-112/00, Schmidberger, 2003, para. 93.

⁵⁷³ Case-60/00, *Mary Carpenter v Secretary of State for the Home Department*, [2002], ECR-I 6323.

49'uncu maddesinin⁵⁷⁴ hizmet sunucusunun üçüncü bir ülkenin vatandaşı olan eşinin kendi topraklarında ikamet etme hakkının reddedilmesini engelleyici olarak yorumlamıştır.

ABAD bir başka kararında ABTHŞ'nin 28'inci maddesinde düzenlenmiş olan toplu sözleşme görüşmeleri yapma ve eylem hakkının yerleşme özgürlüğü ile sınırlandırılıp sınırlandırılmayacağını incelemiş ve örgütlenme hakkının yerleşme özgürlüğü ile sınırlanmasını uygun bulmuştur.⁵⁷⁵ ABAD, yine benzer nitelikli bir başka kararında ABTHŞ'nin 28'inci maddesindeki örgütlenme hakkı ile ABİDA'nın 49'uncu ve 56 ıncı maddelerinde düzenlenen hizmetlerin serbest dolaşımı ve iş kurma haklarının karşıya karşıya geldiği *Viking* davasında⁵⁷⁶ ise ilke olarak, kısıtlamanın izlenen meşru amaca ulaşmayı sağlaması ve bu amaca ulaşmak için gerekli olanın ötesine geçmediğinin tespiti koşuluyla, işçilerin korunması gibi ağır basan bir kamu yararı gerekçesi ile kısıtlamanın kabul edilebileceğini karar vermiştir. ABAD burada serbest

⁵⁷⁴ Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşma (Nice Antlaşması ile Konsolide versiyon), m. 49 : “Aşağıda belirtilen hükümler çerçevesinde, hizmetlerin amaçlandığı kişinin ülkesinden başka bir Topluluk Devletinde yerleşik olan üye devletlerin vatandaşları ile ilgili olarak Topluluk içinde hizmet sağlama özgürlüğü üzerindeki kısıtlamalar yasaklanır.” OJ, C 325 , 24/12/2002, s. 54

⁵⁷⁵ Case-341/05, *Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, [2007], ECR-I 11767, para. 121. Karara ilişkin geniş değerlendirme için Bkz. BİLGİN, “Azime Aslı, Divan’ın İkilemi: Temel Haklar ve Temel Özgürlükler Arasında Denge?”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 13, S. 1, 2012, s. 73-76.

⁵⁷⁶ C-438/05, *International Transport Workers’ Federation and Finnish Seamen’s Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*, [2007], ECR-I 10779.

dolaşım ve iş kurma gibi Antlaşmalarda düzenlenmiş olan temel özgürlükler karşısında ABTHŞ'deki örgütlenme hakkının kısıtlanabileceğini kabul etmiştir.⁵⁷⁷

ABAD'ın birincil düzeydeki normlarda karşılık bulan temel haklar ile temel özgürlüklerin karşı karşıya geldiği durumlarda hangisinin önceleneceğine ilişkin değerlendirmeleri ve verdiği kararlar tartışma konusu olmuştur.⁵⁷⁸ ABAD'ın davalara göre değerlendirmeleri değişmekle beraber özgürlükler ile hakların yarışma içinde olduğu davalarda çoğu zaman liberal bir yaklaşımla örneğin serbest dolaşıma ilişkin özgürlük hükümlerinin çalışma hayatına tanınan örgütlenme gibi bazı haklara karşı öncelik kazandığı da görülebilmektedir.⁵⁷⁹ Bu ise ABTHŞ'deki temel hak katoluğunun kurucu antlaşmalarda karşılık bulmuş olan özgürlükler karşısında ABAD içtihatı ile ikincil konuma düşer mi endişesini beraberinde getirirken diğer taraftan da Divan'ın alacağı tutumla kendi yetkisini genişletip genişletmeyeceği ayrı bir meseleye dönüşmektedir.

⁵⁷⁷ BİLGİN, Azime Aslı, a.g.m., s. 73.

⁵⁷⁸ DAVIES, Anne, “One Step Forward Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ”, **Industrial Law Journal**, C. 37, S. 2, 2008, s.147-148; REICH, Norbert, “Free Movement v. Social Rights in an Enlarged Union: The Laval and Viking Cases Before The ECJ”, **German Law Journal**, C. 9, S. 2, 2008, s. 159-160. ; HERZOG, Roman - GERKEN, Lüder, “Stop The European Court of Justice”, **Frankfurter Allgemeine Zeitung**, 08.09.2008, <https://euobserver.com/opinion/26714>, (Son Er. T.: 22/11/2022)

⁵⁷⁹ BİLGİN, Azime Aslı, a.g.m., s. 78.

Katmanlı yetki (*subsidiarity*) ilkesi ABA'nın 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında açıkça düzenlenmiş olup bu ilke gereği Birlik, münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, sadece, öngörülen eylemin amaçlarının üye devletler tarafından merkezi düzeyde veya bölgesel ve yerel düzeyde yeterli biçimde gerçekleştirilemeyeceği ve fakat söz konusu eylemin boyutu ya da etkileri itibarıyla Birlik düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda harekete geçebilir. ABTHŞ'nin 51'inci maddesinin ikinci fıkrasında: *“Bu Şart, Topluluk veya Birlik için yeni bir yetki veya görev tesis etmemektedir veya Antlaşmalarda belirtilen yetkilerde ve görevlerde değişiklik yapmamaktadır.”* denilmek suretiyle katmanlı yetki ilkesine dayanan yetki sınırlamaları ABTHŞ yönüyle de Birlik tarafından garanti altına alınmıştır. Diğer taraftan ABTHŞ'nin 51/2'deki düzenlemesi anlaşmalarda öngörülen Birlik organlarının yetki ve görevlerinin birbirleriyle ilişkiler bağlamında anlaşmalardaki düzenlemelerin değiştirilmesinin mümkün olmadığını garanti etmektedir.⁵⁸⁰

Daha öncede ifade edildiği üzere Birlik müktesabı içerisinde ABTHŞ, birincil hukukun bir parçasıdır. Dolayısıyla ikincil hukuk normlarına göre önceliklidir. Diğer taraftan Birliğin temel değerlerinin düzenlendiği ABA'nın 2'nci maddesine göre insan haklarının korunması bir Birlik değeridir ve buna göre insan hakları ile çelişen ikincil düzenlemeler Birlik hukukuna uygun kabul edilemez. Nitekim ABAD

⁵⁸⁰ ARSAVA, Füsun, 2016, a.g.m., s. 152

“Schmidberger”⁵⁸¹, “Rinke”⁵⁸², “Kadı ve Al Barakaat”⁵⁸³ davalarında bu yaklaşımını ortaya koymuştur. Örneğin, Kadı ve Al Barakaat davasında ABAD, Birliği bağlayan uluslararası anlaşmaların ikincil Birlik hukukuna göre önceliğe sahip olmasına rağmen, “*Bununla birlikte, Topluluk hukuku seviyesindeki bu öncelik, birincil hukuka uzanan, özellikle de temel hakların bir parçasını oluşturduğu genel ilkeleri kapsamaz*”⁵⁸⁴ demek suretiyle hukukun genel ilkeleri olarak temel hakları birincil hukukla aynı seviyede görmüş ve ABTHŞ’deki temel hakları anlaşmalarla aynı hukuki değere sahip birincil hukukun bir parçası olarak değerlendirmiştir.⁵⁸⁵ Buna göre; AB ikincil hukukunun ABTHŞ’yi ihlal etmesi durumunda ABAD’ın yargısal koruması çerçevesinde geçersizlik yaptırımını ile sonuç alınması mümkün olabilecektir. Nitekim ABAD “Schecke” davasında; Avrupa Tarımsal Garanti Fonu ve Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu'ndan sağlanan fonların yararlanıcılarına ilişkin bilgilerin yayınlanmasına

⁵⁸¹ C-112/00, Eugen Schmidberger, [2003], ECR-I 5659.

⁵⁸² C-25/02, Katharina Rinke v Ärztekammer Hamburg, [2003], ECR-I 8349.

⁵⁸³ Joined Cases C-402/05 P ve C-415/05 P., *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, [2008], ECR-I 6351.

⁵⁸⁴ C-402/05, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation*, [2008], ECR-I 6351 para. 308.

⁵⁸⁵ GÖÇMEN, İlke, *The Contributions of the Court Of Justice of the European Union to Judicial Cooperation in Criminal Matters With A Specific Focus on the Protection of Fundamental Rights*, AAÇD, C. 12, S.1, 2013, s. 154.

Dair 1290/2005 sayılı Konsey Tüzüğü'nün⁵⁸⁶ uygulanması için ayrıntılı kuralları belirleyen 18 Mart 2008 tarih ve 259/2008 sayılı Komisyon Tüzüğü'nün⁵⁸⁷, Kırsal Kalkınma için Tarımsal Fon ve Avrupa Tarımsal Garanti Fonu yardımıyla yararlanan gerçek kişiler açısından, bu kişilerin yardım aldığı dönemler, yardımın sıklığı veya niteliği ve miktarı gibi kriterlere göre bir ayırım yapmaksızın her bir yararlanıcıya ilişkin kişisel verilerin yayınlanması yükümlülüğü getirdiği ölçüde geçersiz olacağına karar vermiştir.⁵⁸⁸

ABAD, kararlarında ikincil hukukun geçersizlik yaptırımına tabi tutulmadan önce bunun birincil norma uygun yorumlanması yolu denenmektedir. Bu bağlamda ABAD'ın ikincil hukukun birincil hukuka uygun yorumu ilkesi bağlamında “Ordre de

⁵⁸⁶ Ortak tarım politikasının finansmanına ilişkin 21 Haziran 2005 tarih ve 1290/2005 sayılı Konsey Tüzüğü, Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on the financing of the common agricultural policy, OJ L 209, 11/8/2005, s. 1–25.

⁵⁸⁷ Avrupa Tarımsal Garanti Fonu ve Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu'ndan sağlanan fonların yararlanıcılarına ilişkin bilgilerin yayınlanmasına Dair 1290/2005 sayılı Konsey Tüzüğü'nün uygulanması için ayrıntılı kuralları belirleyen 18 Mart 2008 tarih ve 259/2008 sayılı Komisyon Tüzüğü, Commission Regulation (EC) No 259/2008 of 18 March 2008 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1290/2005 as regards the publication of information on the beneficiaries of funds deriving from the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), OJ L 76, 19/3/2008, s. 28–30.

⁵⁸⁸ C-92/09, Volker und Markus Schecke GbR, [2010], ECR-I 11063, para. 110.

barreaux” davasındaki kararı önemlidir.⁵⁸⁹ Burada Divan, Mali Sistemin Kara Para Aklama Amacıyla Kullanılmasının Önlenmesine İlişkin 10 Haziran 1991 tarih ve 91/308/EEC sayılı Konsey Direktifi’nin 2(a)/5 maddesi ile 6(3) maddesinin ikinci bendine dayanılmak suretiyle avukatlara baskı oluşturulmasının AİHS’nin 6’ncı maddesi ile ABA’nın 6’ncı maddesinin ikinci fıkrasında güvence altına alınan adil yargılanma hakkını ihlal edeceğini dolayısıyla Direktif hükümlerinin birincil normdaki haklara uygun olarak yorumlanıp uygulanması gerektiğini göstermiştir.⁵⁹⁰

AB hukukunun bir parçası olarak ABTHŞ’nin Birlik hukukunun uygulama önceliği ilkesince üye devlet ulusal hukukuna göre önceliğe sahiptir. Bu kapsamda nasılsa doğrudan geçerli bir AB hukukunu ihlal eden ulusal hukuk uygulanmıyor ise aynı çerçevede ABTHŞ’yi ihlal eden ulusal hukuk da uygulanmaz. Birliğin birincil düzeyde garanti altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinin önceliği üye devlet anayasa hukuku bakımından da geçerlidir.⁵⁹¹ Dolayısıyla ulusal hukukun ABTHŞ’ye uygun yorumlanması gerekmektedir. Bir başka ifade ile Birliğin yetkili olduğu, AB hukukunun uygulandığı alanlarda üye devlet ulusal hukuk düzenlemeleri ile ABTHŞ’nin sınırlanması mümkün değildir.

Üye devlet ulusal temel hak düzenlemeleri ile Birlik temel hak düzenlemeleri arasındaki ilişki de temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasının sınırı da önemli bir

⁵⁸⁹ C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone and Others v Conseil des ministres*, [2007], ECR-I 5305 ; ARSAVA, Füsün, 2016, a.g.m., s. 153.

⁵⁹⁰ C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone and Others v Conseil des ministres*, [2007], ECR-I 5305, para. 38.

⁵⁹¹ ARSAVA, Füsün, 2016, a.g.m., s. 155.

boyutu oluşturmaktadır. ABTHŞ'nin 53'üncü maddesine göre: “Şart'ta yer alan hiçbir şey, Birlik hukuku, uluslararası hukuk, Birlik, Topluluk veya AİHS dahil olmak üzere üye devletlerin taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla, üye devletlerin anayasaları ile kendi uygulama alanlarında tanınmış olan insan hakları veya temel özgürlükleri kısıtladığı veya olumsuz biçimde etkilediği şeklinde yorumlanamaz.”⁵⁹²

Üye devlet ulusal temel hak düzenlemeleri ile Birlik temel hak düzenlemeleri arasındaki ilişki de önemli bir boyutu oluşturmaktadır. Sınırlı bir şekilde ortaya çıkacağı varsayılsa bile özellikle AB temel hakları üzerinden ulusal hak düzenlemelerinin uygulama dışı kalıp kalmayacağı sorusu akla gelebilmektedir. Öncelikle şunu ifade edelim ki ABTHŞ'nin 51/1 hükmüne göre üye devletler ABTHŞ ile AB hukukunu icra ettikleri ölçüde bağlıdırlar. Birlik hukukunun önceliği gereği üye devletler Birliğin emredici normları ile bağlı oldukları için ulusal temel haklar ya baştan uygulanmayabilir ya da uyuşmazlığın halli esnasında devre dışı kalabilir.⁵⁹³ Ancak Birlik hukukunun üye devletlere hareket alanı tanıdığı, tam ve mutlak bir bağlayıcılık öngörmediği durumlarda üye devlet temel hak düzenlemeleri uygulama alanı bulur.

Birlik temel hak ve özgürlüklerinin uluslararası hukuk karşısındaki durumu ABAD'ın içtihadı ile şekillenmiştir. ABAD “Kadı ve Al Barakaat” davasında; bir uluslararası anlaşmadan doğan yükümlülüklerin Birliğin anayasal nitelikteki tüm Birlik tasarruflarının temel haklara saygı göstermesi gerektiği ilkesini halel getirecek bir etkiye

⁵⁹² Çeviri için bkz. Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi, Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birliigi-temel-haklar-bildirgesi-708>, (Son Er. T.:22/11/2022).

⁵⁹³ ARSAVA, Füsün, 2016, a.g.m., s. 157.

dönüşemeyeceği değerlendirmesini yapmıştır.⁵⁹⁴ Divan'a bu sonuca götüren ise orantılılık ilkesi ekseninde mülkiyet hakkı ile etkili yargısal denetim için dinlenilme hakkı ekseninde tespit ettiği ihlaller olmuştur.⁵⁹⁵

Diğer taraftan ABİDA'nın 216'ncı maddesinin ikinci fıkrasında karşılık bulan Birlik tarafından akdedilen anlaşmaların Birlik kurumları ve üye devletler için bağlayıcı olacağına dair düzenlemenin ikincil hukuk açısından bir öncelik belirttiği açık olmakla beraber kurucu antlaşmaların diğer hükümleri ve ABTHŞ'de yer alan hükümler yönüyle birincil düzeydeki normlar bakımından bir önceliğe sahip değildir. ABAD "Kadı ve Al Barakaat" davasında BM Güvenlik Konseyi'nin bağlayıcı kararının icrası kapsamında ortaya çıkan AB tasarrufunu mülkiyet hakkı yönüyle yargısal denetimden geçirmiş ve uluslararası yükümlülüklerin yorum ve uygulamasında AB temel haklarının dikkate alınacağını söylemiştir.⁵⁹⁶ Buna göre; uluslararası yükümlülükler ile ancak AB temel hakları bakımından kabul edilebilir olan sınırlamalar getirilebilir.

ABTHŞ ile AİHS arasındaki ilişki ve AİHS'nin ABTHŞ'yi nasıl etkileyeceği de diğer önemli tartışma konularından biri olmuştur. Lizbon Antlaşması öncesinde AİHS, temel hakların korunması konusunda üye devletlerin taraf olması hasebiyle Birlik

⁵⁹⁴ Joined cases C-402/05 P and C-415/05 P., *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, [2008], ECR-I 6351, para. 285.

⁵⁹⁵ GÖÇMEN, İlke, "Avrupa Birliği'nin Hedefli Yaptırımları: Temel Hakların Korunması Temelinde Bir Değerlendirme", *Uluslararası İlişkiler*, C. 16, S. 63, 2019, s. 124.

⁵⁹⁶ ARSAVA, Füsün, 2016, a.g.m., s. 159

hukukunun genel ilkeleri içerisinde kendisine dolaylı olarak yer bulurken Lizbon Antlaşması ile birlikte ABA'nın 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasının göre Birlik AİHS'ye katılır ve bu katılım Birliğin Antlaşmalarla belirlenen yetkilerini değiştirmez. Bu ise Birliğin bizzat kendisinin tüzel kişi olarak taraf olacağı temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşma niteliği ile Birlik hukuk kaynakları arasına dahil olacağını göstermektedir.

ABTHŞ'de teminat altına alınan hakların kapsamının düzenlendiği genel hükümler altında AİHS ile ABTHŞ arasında uyum kurulmuştur. ABTHŞ'nin 52'nci maddesinin üçüncü fıkrasına göre; *“Bu Şart, AİHS ile teminat altına alınmış olan haklara karşılık gelen hakları içerdiğinde bu hakların anlam ve kapsamı, AİHS’de belirtilenlerle aynı olacaktır. Bu hüküm, Birlik hukukunun daha kapsamlı koruma sağlamasını engellemez.”*⁵⁹⁷ Bu hükme göre; AİHS belirli bir hak veya özgürlük için özel bir sınırlama sebebi öngörmemiş ise bu durum ABTHŞ bakımından da geçerli olacaktır. Aynı zamanda ABTHŞ’de yer alan hak ve özgürlüklerin AİHS’e nazaran daha kapsamlı bir güvence sağlayabileceği de kabul edilmiş olmaktadır. Bu ise hak sahiplerinin lehine olarak ABTHŞ’nin AİHS’deki teminatların ötesine geçebileceği öngörüsünün Şart’a yansıdığını göstermektedir. Diğer taraftan AİHS’de öngörülen hak ve özgürlükler ABTHŞ’nin 53’üncü maddesi gereğince hiçbir şekilde AB temel hakları ile daraltılamaz. Dolayısıyla AB temel hakları ve AİHS birlikte uygulanır. Nitekim ABAD ön karar usulü ile önüne gelen *Murat Derici* davasında⁵⁹⁸ ikamet hakkının ihlalinin ABTHŞ’nin “özel hayata ve aile hayatına saygı” ile ilgili 7’nci maddesinde

⁵⁹⁷ ABTHŞ, m. 52/3.

⁵⁹⁸ Case-256/11, *Murat Derici and Others v Bundesministerium für Inneres*, [2011], ECR-I 11315, para. 72.

korunan hakkı tehlikeye düşürdüğünü diğer taraftan üye devlet ulusal mahkemesinin durumun AB hukuku kapsamında olmadığını düşündüğü takdirde de AİHS'nin 8(1) maddesi ışığında inceleme yapması gerektiğini söylemiştir. Bunu da tüm üye devletlerin AİHS'ye taraf olmasının gereği olarak göstermiştir.⁵⁹⁹

Diğer taraftan AİHS'de yer alan temel hak ile ABTHŞ'da yer alan hakların belli bir ölçüde birbirleriyle ters düşmesi de muhtemeldir. Ancak bu durumda ABTHŞ'nin 52'nci maddesinin üçüncü fıkrası gereği sağlanan teminat AİHS'nin altında kalmaz. Ayrıca ABAD kararlarına AİHS ve AİHM içtihatının esas alınmasının ABAD'ın yetki ve görevlerine helal getirmeyeceği ABTHŞ'nin dibacesinde vurgulanmıştır.⁶⁰⁰

3. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı Çerçevesinde İyi İdare Hakkı

Bu başlık altında ilk olarak ABTHŞ'de düzenlenmiş olan “iyi idare hakkı”na ilişkin genel çerçeve ortaya konulacak ve sonrasında bu hakkın kapsamını oluşturan hususlar detaylı bir şekilde irdelenecektir.

A. Genel Çerçeve

ABTHŞ, diğer temel hak ve özgürlük belgeleriyle kıyaslandığında oldukça geniş bir yelpazede ve çağını yansıtır düzeyde modern bir katalog ortaya koymuştur.

⁵⁹⁹ C-256/11, Murat Dereci and Others v Bundesministerium für Inneres, [2011], ECR-I 11315, para. 73.

⁶⁰⁰ ABTHŞ'nin Dibacesi, Charter of Fundamental Rights of The European Union, OJ, C 326, 26/10/2012, s. 395.

Öyle ki bu temel hak ve özgürlüklerin arasında “iyi idare hakkı” da kendine yer bulmuştur. Bu hakkın Şart’ta yer almasında Avrupa Ombudsmanı Jacop Söderman’ın özel gayret ve çabası da önemli bir yere sahiptir.⁶⁰¹

ABTHŞ, AB Antlaşmaları ile aynı hukuki değere sahip kılınması ile iyi idare hakkı bir temel hak olarak birincil düzeyde koruma ve teminat altına alınırken iyi yönetim de AB hukukunun en üst düzeyde koruma sağladığı genel bir ilke statüsü kazanmıştır. ABAD içtihatı ekseninde vatandaşlarla iyi ilişkiler çerçevesinde geliştirilmiş olan iyi yönetilme ilkesi Şart’ta temel bir hak olarak yerini almıştır.

ABTHŞ’nin 41’inci ve 42’nci maddelerinin tamamında yer alan hak ve yükümlülükler Birlik düzeyinde iyi idare kavramının merkezi ana parçasını oluşturmaktadır. Burada tanımlanmış olan hak ve yükümlülükler ile iyi idare hakkının çerçevesi oluşturulmuştur. Bu çerçeve içinde;

- İşlerin tarafsız, adil ve makul bir süre içinde ele alınması (ABTHŞ m. 41/1)
- Vatandaş olumsuz yönde etkileyecek herhangi bir bireysel önlem alınmadan önce dinlenilmesi (ABTHŞ m. 41/2)
- Kendisini etkileyecek herhangi bir bireysel önlemle ilgili olarak dosyasına erişim hakkı (ABTHŞ m. 41/2)
- Tüm kararların gerekçelerini yazılı olarak belirtme yükümlülüğü (ABTHŞ m. 41/2)
- Belgelere erişim hakkı (ABTHŞ m. 42)

yer almaktadır.

⁶⁰¹ MILECKA, Kamila, a.g.m., s. 45.

ABTHŞ'nin 41'inci maddesi esasen hem AB antlaşmalarındaki ilkeleri hem de ABAD içtihatı ile oluşmuş bir çerçeveyi tekrar etmiştir. Nitekim dinlenilme hakkı⁶⁰², savunma hakkının bir parçası olarak dosyaya erişim hakkı⁶⁰³, özen yükümlülüğü⁶⁰⁴, makul sürede karar verme hakkı⁶⁰⁵, kararların gerekçesini açıklama yükümlülüğü⁶⁰⁶ ABAD içtihatı ile ortaya konulmuş ve geliştirilmiş olan ilkelerdir. ABİDA'nın 296'ncı maddesinin ikinci paragrafında: “*Hukuki tasarruflar gerekçeli olur ve Antlaşmalar'da öngörülen öneri, girişim, tavsiye, talep veya görüşlere atıfta bulunur.*” denilmek suretiyle Divan içtihatından sonra antlaşma düzeyinde de gerekçe gösterme yükümlülüğü düzenlenmiştir. Aynı Antlaşma'nın 24'üncü maddesinin dördüncü paragrafında da her Birlik vatandaşının Birlik kurum veya organlarından herhangi birine ABA'nın 55'inci maddesinin birinci paragrafında belirtilen 23 dilden biriyle yazma ve yazdığı dilde cevap alma hakkı düzenlenmiştir. Ayrıca AB kurumları veya görevlilerinin neden olduğu zararın tazmini hususu da ABİDA'nın 340'ıncı maddesinde yer almaktadır.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere ABTHŞ'nin 41'inci maddesindeki iyi idare hakkı esasen temel usuli hakları güvence altına alan genel bir düzenleme niteliğindedir. Nitekim Birlik kurumlarının bireylere karşı tesis ettiği

⁶⁰² Case-32/95 P, *Commission v Lisrestal*, [1996], ECR 5373, para. 21.

⁶⁰³ Case T-30/91, *Solvay SA v Commission of the EC*, [1995], ECR II-1775, para. 59.

⁶⁰⁴ Case-255/90 P, *Jean-Louis Burban v European Parliament*, [1992], ECR I-2253, para. 7.

⁶⁰⁵ Case-282/95 P, *Guérin automobiles v Commission of the EC*, [1997], ECR. I-1503, para. 37.

⁶⁰⁶ Case-222/86, *Unectef v Georges Heylens and others*, [1987], ECR 4097, para. 15.

işlemlere karşı birey hak ve özgürlükleri usuli açıdan teminat altına alınmaktadır. Bu yüzden iyi idare hakkını sadece 41'inci madde ile sınırlı değerlendirmemeli ve fakat asli unsurlarını içinde barındıran en önemli teminat parçası olduğunu da unutmamalıdır. Bu anlayış içinde iyi idare hakkı 41'inci maddede, hukukun üstünlüğüne tabi olarak iyi yönetimi genel bir hukuk ilkesi olarak benimseyen yaklaşımla kapsam ve özellikleri içtihat hukuku ile karakterize edilerek gelişmiş ve nihayetinde bir temel hak olarak somutlaşmıştır.

İyi idare hakkı, ABTHŞ'nin 5'inci bölümünde "Vatandaş Hakları" başlığı altında 41'inci maddede düzenlenmiştir. Bu hak her ne kadar "vatandaşlık hakları" başlığı altında düzenlenmiş olsa da hak sahipleri vatandaşlık ilişkisi ile sınırlandırılmamış metnin düzenlenmesinde vatandaşlığa bakılmaksızın "herkes" ifadesi kullanılmıştır.⁶⁰⁷ Bu aynı zamanda gerçek kişilerin yanında tüzel kişilerin de "iyi idare hakkına" sahip olduğu sonucunu vermektedir. Bu sonuç özellikle ABTHŞ'nin 53'üncü maddesinde Ombudsman'a başvurma hakkının gerçek ve tüzel kişiler yönüyle açıkça düzenlendiği gözetildiğinde daha belirgin hale gelmektedir. Diğer taraftan 53'üncü maddedeki düzenleme ile tüzel kişileri kötü yönetim vakalarına karşı şikayet yolu tanınmış olmakla birlikte kendilerinin iyi idare hakkının ihlali de tespit olduğundan iyi idare hakkı sahibi oldukları da anlaşılmaktadır. Dolayısıyla iyi idare hakkının sahipleri gerçek ve tüzel kişilerdir. Ancak 41'inci maddenin kapsamı her kişi

⁶⁰⁷ ABTHŞ m. 41: "1. Every person has the right to ... 3. Every person has the right to ... 4. Every person may write to ..." denilmiştir. Diğer taraftan aynı maddenin birinci fıkrasında işlerin makul, tarafsız adil ve makul bir süre içinde sonlandırılması hakkı düzenlenirken "kendi işleri - his/her affairs" ibaresi kullanılmıştır. Bu da hakkın esasen işlemin tarafı olandan başkası tarafından kullanılamayacağını göstermektedir.

için aynı kapsam genişliğini ve kolaylığı sağlayamayabilir. Bunun nedeni AB vatandaşı olmayan gerçek veya tüzel kişinin bu haktan yararlanmak için başvurduğunda yerine getirmesi gereken ilave usuli şart ve koşulların ortaya çıkabilmesidir.⁶⁰⁸

Bununla birlikte gerek düzenlemenin amacı gerekse içtihat hukuku dikkate alındığında üçüncü kişinin hak kapsamı dışında tutulamayacağı da görülmektedir. Nitekim ABAD *Nölle v Council and Commission* davasında⁶⁰⁹: anti-dampinge karşı yürütülen bir kovuşturmada taraflara tanınan haklar kovuşturmanın belli bir aşamasına bağlı olsa da ilgili bir ihracatçı, ilişkili veya bağımsız bir ithalatçı olarak taraf olma potansiyeli olanların anti-damping yargılamasında yer almak amacıyla yeterli menfaat ve ilgisini başarılı bir şekilde ortaya koyduğunda onların bu argümanlarının sağlam temellere dayanıp dayanmadığının ciddi ve ayrıntılı olarak değerlendirilmemesi bireyi koruyan özen ilkesine aykırı bulunmuştur. Bu nedenle, üçüncü kişi hakla olan ilgi ve menfaatini yeterli düzeyde ve başarılı bir şekilde ortaya koyması halinde bu haktan yararlanma imkanı elde edebilecektir. Örneğin adil, tarafsız ve makul süre içinde çare üretilmesinde ilgi ve menfaati olan üçüncü kişi bu hakla olan ilgi ve menfaatini yeterli ölçüde ve başarılı bir şekilde ortaya koyması halinde bu hakkın muhatabı olabilecektir.

⁶⁰⁸ MILECKA, Kamila, a.g.m., s. 47.

⁶⁰⁹ Case T-167/94, *Nölle v Council and Commission*, [1995], ECR-II 2594, para. 76.

ABAD, *Tillack v Komisyon* davasında⁶¹⁰: sağlam yönetim ilkesinin⁶¹¹ ihlal edildiği iddiasını incelemiştir. ABAD, ABTHŞ'nin 41'inci maddesi amaçları doğrultusunda belirli spesifik hakların ifadesini oluşturduğu durumlar dışında, işlerin tarafsız, adil ve makul bir süre içinde ele alınması hakkı, dinlenilme hakkı, dosyalara erişim hakkı veya kararların gerekçelerini açıklama yükümlülüğü gibi bireylere haklar tanıdığını ifade etmiştir.⁶¹²

ABTHŞ'de iyi idare hakkına sağlanan koruma alanı da önemli bir başka husustur. ABTHŞ'nin 41'inci maddesinin lafzı dikkate alındığında bu hakkın AB kurumlarının, organlarının, ofislerinin ve ajanslarının faaliyetlerine karşı ileri sürülebileceği görülmektedir. Ancak bu maddede üye devletlere yönelik herhangi bir belirleme yapılmamıştır. Bu nokta itibariyle akıllara iyi idare hakkı üye devlet organlarına karşı da ileri sürülebilir mi? sorusu gündeme gelmektedir. Bu hususta ABTHŞ'de açık bir hüküm bulunmamakta doktrinde ise henüz bu hususta tutarlık kazanmış hakim bir görüş oluşmamıştır. Ancak doktrinde öne çıkan farklı iki görüş yer almaktadır.⁶¹³ Bunlardan ilki Şart'ın 51'inci maddesinin birinci fıkraya düzenlemesinin

⁶¹⁰ Case T-193/04, *Tillack v Commission*, [2006], ECR II-3995 ; Sağlam yönetim ilkesinin ihlaline ilişkin başka bir karar için bkz. Case T-196/99, *Area Cova and Others v Council and Commission*, [2001], ECR II-3597, para. 43.

⁶¹¹ Kararda “iyi idare hakkı” anlamında “*right to good administration*” veya “iyi idare” ya da “iyi yönetim” anlamına gelecek şekilde “*good administration*” veya “*good governance*” ifadeleri yerine “*the principle of sound administration*” kavramı kullanılmıştır. Bkz. Case T-193/04, *Tillack v Commission*, [2006], paras. 101,106,127.

⁶¹² Case T-193/04, *Tillack v Commission*, [2006], ECR II-3995, para. 127

⁶¹³ MILECKA, Kamila, a.g.m., s. 48.

yatay karakterli bir düzenleme olduğunu ve bu nedenle Şart'ın tüm hükümlerine etki edecek şekilde uygulanması gerektiğini esas alarak 41'inci madde her ne kadar AB hukukunu uygulayan üye devletlere atıfta bulunmasa da onların yükümlü olduğunu kabul etmektedir.⁶¹⁴ İkinci görüş ise buna karşı olup eğer 41'inci madde açıkça bir düzenleme öngörmemişse AB hukukunu uygulayan üye devletlerin iyi idare hakkını gözetmek zorunda olmadıklarını değerlendirmektedir.⁶¹⁵

Kanaatimizce Şart'ın dibacesi, bölümleri, madde ve başlıkları ile düzenleme sistematigi gözönünde bulunudurularak Birlik hukuku içinde bütüncül bir değerlendirme yapmak daha isabetli olacaktır. Şartın dibacesinde Birliğin yetki ve görevleri ile yetki ikamesi ilkesine gerekli saygı gösterilmek suretiyle üye devlet hakları teyit edilmiş, Şart'ın Birlik ve üye devlet mahkemeleri tarafından yorumlanmasında Şart'ı hazırlayan Konvansiyon İcra Komitesi'nin yetkisi altında hazırlanan ve yine onun sorumluluğunda güncellenen açıklamaların dikkate alınacağı belirlenmiştir.⁶¹⁶ ABTHŞ'yi hazırlayan Konvansiyon'un açıklamaları AB Resmi Gazetesi'nde

⁶¹⁴ LAÏS, Martina, "Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs", **Zeitschrift für Europarechtliche Studien**, S. 3, 2002, s. 446-481; BAUER, R., Das Recht auf eine gute Verwaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Frankfurt am Main, 2002, s. 142 ; Aktaran MILECKA, Kamila, a.g.m., s. 49.

⁶¹⁵ JARASS H.D., Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar, München, 2010, s. 325-327; Aktaran MILECKA, Kamila, a.g.m., s. 49.

⁶¹⁶ ABTHŞ, Preamble, OJ, C 326, 26/10/2012, s. 395.

yayımlanmıştır.⁶¹⁷ Diğer taraftan ABA'nın 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının üçüncü paragrafında ABTHŞ'de yer alan hakların Şart'ın VII. başlığı altındaki genel hükümlere uygun ve Şart'ta bu hükümlerin kaynaklarını ortaya koyan açıklamalar gerektiği şekilde göz önünde bulundurularak yorumlanıp uygulanacağı düzenlenmiştir.

ABTHŞ'yi hazırlayan Konvansiyonun 41'inci maddeye ilişkin açıklamalarına bakıldığında maddenin her bir fıkrasının ayrı ayrı değerlendirilmiş olduğu görülmektedir.⁶¹⁸ Buna göre; 41'inci madde özellikleri diğerlerinin yanı sıra iyi idareyi kutsayan içtihatla geliştirilen hukukun üstünlüğüne tabi olarak Birliğin varlığını esas almaktadır. İyi idare hukukun genel bir ilkesi olup ikinci fıkradaki gerekçe gösterme yükümlülüğüne ilişkin ifade ABİDA'nın 296'ncı maddesinden gelmektedir. 41'inci maddenin üçüncü fıkrası ise ABİDA'nın 340'inci maddesi ile güvence altına alınmış olan tazmin hakkını tekrar etmiştir. Benzer şekilde dördüncü fıkrası ise ABİDA'nın 20/2-d ve 25'inci maddelerindeki antlaşma dillerinden birindeki yazışma hakkını yeniden üretmiştir.

Ayrıca açıklamada, Şart'ın 52(2) maddesi uyarınca, Şart'taki hakların antlaşmalar tarafından tanımlanan koşullar ve sınırlar dahilinde uygulanacağı tekraren teyit edilmiştir. Meselenin önemli bir yönünü oluşturan etkili başvuru hakkının da Şart'ın 47'inci maddesinde güvence altına alındığı belirtilmiştir.

⁶¹⁷ Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, OJ, C 303, 14.12.2007, s. 17–35.

⁶¹⁸ Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, OJ, C 303, 14.12.2007, s. 28.

Benzer şekilde ABTHŞ'nin 51'inci maddesinin birinci fıkrasına ilişkin açıklamalara bakıldığında ise⁶¹⁹ ;

- Maddenin esasen Şart'ın kapsamını belirlemek üzere kaleme alındığı,
- Şart'ın yetki ikamesine uygun olarak öncelikle Birliğin kurum ve organlarına uygulanacağını açıkça ortaya koyduğu,
- Üye devletler bakımından ABAD içtihatı⁶²⁰ ile de açık olduğu üzere temel haklara saygı gösterme yükümlülüğü sadece üye devletlerin Birlik hukuku kapsamında hareket ettiklerinde geçerli olduğu,
- Birlik hukukunu uygularken üye devletin taşıdığı sorumluluğun merkezi makamları, bölgesel veya yerel organları ile kamu kuruluşları için de geçerli olduğu,
- Birlik hukuk düzeninde temel hakların korunmasından kaynaklanan gerekliliklerin, Birlik hukukunu uygularken üye devletler bakımından da bağlayıcı olacağı,

⁶¹⁹ Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, OJ, C 303, 14/12/2007, s. 32.

⁶²⁰ ABAD bir kararında; “Ayrıca, Topluluk hukuk düzeninde temel hakların korunmasından kaynaklanan gerekliliklerin, Topluluk kurallarını uygularken üye devletler için de bağlayıcı olduğu unutulmamalıdır.” demiştir. Bkz. Case-292/97, *Kjell Karlsson and Others*, [2000], ECR I-2737, para. 37; Diğer bir kararında ise: Topluluk hukuk düzeninde üye devletler, mümkün olduğu ölçüde, temel hak kurallarını ve bunların gerekliliklerine uygun olarak hareket etmelidir, demiştir. Bkz. Case-2/92, *Bostock*, [1994], ECR I-955, para 16. Diğer benzer kararlar için bkz: Case-5/88, *Wachauf*, [1989], ECR 2609; Case 260/89, *ERT*, [1991], ECR I-2925; Case-309/96, *Annibaldi*, [1997], ECR I-7493.

anlaşılmaktadır.

ABTHŞ'nin bütünü birlikte değerlendirildiğinde toplam 7 bölümün ilk altı bölümünde başlıklar altında toplanmış haklara ilişkin düzenlemelere yer verildiği son bölümde ise genel hükümlerin düzenlendiği görülmektedir. Diğer taraftan ABTHŞ'de hakların maddi boyutları ile ilgili getirilmiş olan istisnaların 17, 32 ve 43'üncü maddelerde olduğu gibi ilgili madde içinde yer aldığı görülmektedir. Örneğin 17'inci madde de mülkiyet hakkı korumasına ilişkin istisna getirilirken aynı madde içinde kamu yararı sebebiyle veya yasada öngörülen koşullar altında, zamanında, adil bir tazmin koşulu ile mülkiyet hakkına dokunulabilmesine imkan getirilmiştir. Ayrıca genel hükümlerin Şart'ta düzenlenmiş herhangi bir hak yönüyle uygulanmayacağına dair bir istisna hükmüne de yer verilmemiştir.

İyi idare hakkının Şart'ın vatandaşlık hakları başlığı altında düzenlendiğinden hareket etmek suretiyle AB vatandaşlarına sağlanmış olan bu hakkın üye devletleri AB hukukunu uygularken bağlayacaktır. Şöyle ki her ne kadar ABTHŞ'nin 41'inci maddesindeki lafız muhatabiyet bakımından Birlik kurum ve organlarını açıkça işaret etmekte ise de hukukun genel ilkeleri olarak iyi idare hakkı AB hukukunun kaynakları içinde yer aldığı sürece bu aynı zamanda üye devletlere de yöneltilmiştir şeklinde değerlendirilebilir.

Sonuç itibari ile yukarıda ortaya koyduğumuz argüman ve değerlendirmelerin neticesinde ABTHŞ'nin 41'inci maddesinin uygulanması bakımından genel hüküm niteliğindeki Şart'ın 51(1) maddesi gereği üye devletler üzerinde de Birlik hukuku uygulanırken bağlayıcı olduğu söylenebilir. Ancak Şart'ın 41'inci maddesinin üye devletler bakımından bağlayıcılığını bir bütün madde olarak sonuca bağlamaktansa

kapsadığı haklar ve bu hakların özü ile madde içinde düzenlendikleri fıkraları dikkate alarak ayrı ayrı değerlendirme yapmak daha isabetli olacaktır. Buna göre birinci ve ikinci fıkralar lafzı, düzenleniş şekli ve amacı dikkate alındığında geniş ve ilkesel bir şekilde iyi idare hakkını temel hak olarak AB’de herhangi bir yönetim seviyesi gözetmeden genel olarak düzenlemiştir. Üçüncü ve dördüncü fıkralar ise AB kurumlarına yükümlülük yükler niteliktedir.⁶²¹

ABTHŞ’nin üçüncü ve dördüncü fıkralarında karşılık bulan tazmin hakkı ile anlaşma dillerinden birinde yazışma hakkı hem lafzı düzenleniş biçimi hem de Birlik müktesabı bakımından bu hakların ileri sürülmesinde muhatap Birliğin kendisi, kurum ve organlarıdır. Dolayısıyla 41 inci maddenin son iki fıkrası bakımından üye devletlerin asli sorumluluğu bulunmamaktadır. Belki bu hakların kullanımını kolaylaştıracak ikincil nitelikte tamamlayıcı bazı katkılarına almak gerekebilir.

Kanatımızca Şart’ın 41’inci maddesinin ilk iki fıkrası bakımından ise her ne kadar lafız itibariyle üye devlet sorumluluğuna ilişkin bir belirlemeye yer verilmemiş olsa da başta Birlik hukukunun kapsamı içinde hukukun genel ilkelerinin bir gereği olarak iyi idare hakkının varlığı esas olmak üzere Şart’ın genel hükümleri arasındaki 51’inci maddenin birinci fıkrası ve yukarıda ortaya koyduğumuz argümanlar ışığında Birlik hukuku uygulanırken iyi idare hakkı üye devletlere karşı da ileri sürülebilir. Ancak ABAD’ın bu husustaki değerlendirmesi ortaya koyduğumuz görüşün aksinedir. ABAD, AB vatandaşı olmayan bir kişinin oturma izni başvurusuna ilişkin bilgi ve belgelere erişimine ilişkin talebini değerlendirirken Şart’ın 41(2)(b) maddesinin üye devletlere değil, AB’nin kurumlarına, organlarına, ofislerine ve ajanslarına hitap ettiğini

⁶²¹ MILECKA, Kamila, a.g.m., s. 49

dolayısıyla başvurusuyla ilgili ulusal dosyaya erişim hakkı elde edemeyeceğine karar vermiştir.⁶²²

ABTHŞ’de düzenlenmiş olan “iyi idare hakkı” ne gibi hak ve teminatlar sağlamaktadır? Bu soruya “ombudsmana başvuru”⁶²³ ve “dilekçe hakkı”⁶²⁴ gibi farklı maddelerdeki ayrı birer hak şeklinde yapılmış olan düzenlemeleri dışarda tutarak ABTHŞ’nin “iyi idare hakkı” başlığı altındaki 41’inci madde düzenlemesine sadık kalarak bir cevap oluşturacağız. Buna göre; dinlenilme hakkı, dosyaya ve kişinin kendisiyle ilgili bilgi ve belgeye erişim hakkı ile gerekçe belirtme zorunluluğunu içeren “tarafsız, adil ve zamanında muamele hakkı”, “tazmin hakkı” ve “anlaşma dillerinden birinde yazışma hakkı” iyi idare hakkını oluşturmaktadır. İyi idare hakkının kapsamına giren bu haklar aşağıda detaylıca ele alınacaktır.

B. Tarafsız, Adil ve Zamanında Muamele Hakkı

Tarafsız, adil ve zamanında muamele, kişiler ile yönetim arasındaki ilişkileri etkileyen ve kişilerin yönetime olan güvenini oluşturan idari usulün önemli bir parçasıdır. Herkesin makul bir süre içinde adil ve tarafsız olarak kamu hizmetlerinden yararlanma hakkı ABAD’ın ve AİHM’in öncü içtihatından sonra ABTHŞ’nin 41’inci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarındaki düzenleme ile Birliğin birincil hukuk kaynaklarında temel haklar içinde yerini almıştır. Bu nokta itibariyle hukukun iyi

⁶²² C-141/12, YS and Others,[2014], ECR-I 2081, para. 67, 69. Benzer başka bir karar için bkz. C-482/10, Cicala, [2011], ECR-I 868, para. 28.

⁶²³ ABTHŞ m. 43.

⁶²⁴ ABTHŞ m. 44.

yönetişim ile birincil seviyede normatif bağı kurularak “iyi idare hakkı” kapsamında idari faaliyetlerin kalitesinde sonuçlarını göstermektedir.

Tarafsız, adil ve zamanında muamele hakkı dediğimizde bu hakkı tanımlayan “tarafsızlık”, “adil muamele” ve “zamanında, makul sürede muamele” ne anlama gelmektedir? Bu hakka dayanılarak talep edilebileceklerin kapsam ve sınırları nelerdir? Sorularına her bir kavram açısından aşağıda ayrı ayrı ele alacak ve ABAD içtihatı ile ortaya koymaya çalışacağız.

Tarafsızlık, işlem ve eylemlerin baskıdan, tarafgirlikten, çıkar çatışmalarından ve çıkardan uzak olduğunu ve ayrımcılık yapılmadığını ifade eder.⁶²⁵ Tabi bu karar alma sürecindeki karar vericilerin ve yetkililerin de tarafsızlığında şüphe bulunmamasını da içerir. Tarafsızlık esasen idarenin keyfi hareketini önleyen temel bir ilkedir. İdarenin işlem ve eylemleri, kişisel, ailevi, mali ve ulusal çıkarlarla belirlenmemeli siyasi etkilerden uzak olmalıdır.

ABAD, *G.D. v The Commissioner of the Garda Síochána and Others*⁶²⁶ davasında elektronik iletişim sektöründe kişisel verilerin işlenmesi ve gizliliğin korunmasına ilişkin 12 Temmuz 2002 tarihli ve 2002/58/EC sayılı AP ve Konsey Direktifinin 15(1) maddesinin⁶²⁷ yorumlanmasıyla ilgili olarak önüne gelen ön karar

⁶²⁵ PONCE Juli, “Good Administration and Administrative Procedures”, **Indiana Journal of Global Legal Studies**, C. 12, S. 2, Summer 2005, s. 567.

⁶²⁶ Case-140/20, *G.D. v The Commissioner of the Garda Síochána and Others*, [2022].

⁶²⁷ 2002/58/EC sayılı AP ve Konsey Direktifi m. 15(1): “Üye Devletler, bu Direktifin 5. maddesi, 6. maddesi, 8(1), (2), (3) ve (4) maddesi ve 9. maddesinde öngörülen hak

talebi üzerine bir inceleme yapmıştır. İrlanda Yüksek Mahkemesi tarafından İrlanda'da işlenen bir cinayetten ömür boyu hapis cezasına çarptırılan bir kişi tarafından açılan hukuk davası bağlamında ön karar talebinde bulunulmuştur. Davada elektronik iletişim bağlamında üretilen verilerin saklanmasına ilişkin ulusal yasanın belirli hükümlerinin AB yasalarına uygunluğuna itiraz edilmiştir. Bu husustaki ilgili yasa, ulusal güvenliğin korunmasına ilişkin olan sebepler dışında tüm abonelerin trafik ve konum verilerinin iki yıl süreyle önleyici, genel ve ayırım gözetmeksizin saklanmasına izin vermektedir. Bu Kanun uyarınca, suçlanan bir kişinin telefon görüşmelerine ilişkin trafik ve konum verileri, elektronik iletişim hizmeti sağlayıcıları tarafından tutulmakta ve polis makamlarının erişimine açılmaktadır. ABAD, bu husustaki ön incelemeyi yapan makamın tarafsızlığına ilişkin tespitlerde bulunmuştur.

ABAD, incelemenin bir mahkeme tarafından değil de tarafsız bir idare organı tarafından yapıldığı durumlarda da bu organın görevlerini yerine getirirken nesnel ve tarafsız bir şekilde hareket etmesini sağlayacak ve bunun için de dış etkilerden

ve yükümlülüklerin kapsamını aşağıdaki durumlarda kısıtlamak için yasal önlemler alabilir: Bu tür kısıtlamalar, [95/46] Direktifinin 13(1) maddesinde atıfta bulunulan şekilde demokratik bir toplumda milli güvenliği, savunmayı, kamu güvenliğini ve cezai suçların veya elektronik iletişim sisteminin izinsiz kullanımının önlenmesi, soruşturulması, tespit edilmesi ve kovuşturulmasını sağlamak için gerekli, uygun ve orantılı bir önlem oluşturur. Bu amaçla, üye devletler, diğerlerinin yanı sıra, verilerin bu paragrafta belirtilen gerekçelerle sınırlı bir süre için saklanmasını sağlayan yasal önlemler alabilir. Bu paragrafta atıfta bulunulan tüm önlemler, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 6(1) ve (2) maddelerinde atıfta bulunulanlar da dahil olmak üzere, AB hukukunun genel ilkelerine uygun olacaktır.” Bkz. OJ L 201, 31.7.2002, s. 46.

arındırılmış bir statüye sahip olması gerektiğini belirtmiştir.⁶²⁸ ABAD, incelemeyi yürütmekle görevlendirilen organ tarafından karşılanması gereken bağımsızlık ve tarafsızlık şartının, söz konusu organın verilere erişim talep eden otorite ile ilişkileri bakımından da üçüncü taraf olması gerektiğini vurgulamıştır.⁶²⁹

Adil muamele ilkesi ise esasında Avrupa Ombudsman kararları ile şekillenmiştir. Tüm vatandaşların işlerinin düzgün, adil ve hızlı bir şekilde ele alınması hakkına sahip olduğunu ileri süren Avrupa Ombudsmanı'nın bu yöndeki yerleşik kararlarının etkisi ile ABTHŞ'de temel bir hak olarak karşılık bulmuştur. Ancak soyut, herhangi bir olaydan bağımsız genel bir adil muamele tanımı ortaya koymak oldukça zordur. Diğer taraftan adil muamele yargısal süreçlerin ve yargı kararının bizzat kendisinin adil olması kadar idarenin iş, işlem, faaliyet ve eylemlerinde adil olmasını kapsamaktadır. Nitekim ABTHŞ'nin 41(2) maddesi ile adil muamele hakkı idarelere karşı da ileri sürülebilir kılınmıştır.⁶³⁰

Tarafsız ve adil muamele, idarenin sonuca etki edebilecek tüm bilgilere dayanarak karar vermesi gerektiği anlamına gelir. İdare karar verirken tüm gerçek ve yasal bilgileri dikkate almalıdır.⁶³¹ İdare, tarafın lehine ya da aleyhine olup olmadığına bakmaksızın bütünüyle tüm bilgileri dikkate almak zorundadır.

⁶²⁸ Case-140/20, *G.D. v The Commissioner of the Garda Síochána and Others*, [2022], paras. 1 ve 108.

⁶²⁹ *Ibid.*, para. 108.

⁶³⁰ MILECKA, Kamila, a.g.m., s. 50.

⁶³¹ Case T-73/95, *Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira SA v Commission of the EC*, [1997], ECR II-381, para. 32.

ABAD, Komisyon'un TNT Express'in UPS tarafından satın alınmasını yasaklayan kararının usule ilişkin usulsüzlük nedeniyle iptaline ilişkin önüne gelen davada ABTHŞ'nin 41'inci maddesinde yer alan iyi idare hakkına uygun olarak idari prosedürün adil olmasını değerlendirmiştir.⁶³² UPS tarafından Genel Mahkeme'de açılmış olan davada UPS'in savunma haklarının ihlal edildiği gerekçesiyle Komisyon'un 7 Mart 2017 tarihli kararı iptal edilmiştir.⁶³³ Komisyon, UPS tarafından TNT Express'in satın alınması halinde 15 üye devlette, Avrupa Ekonomik Alanı içinde küçük paketlerin uluslararası ekspres teslimatında piyasada etkili rekabete önemli bir engel oluşturacağından dolayı satın almaya izin vermemiştir. Bunu da ilgili pazarların çoğunda fiyatların artacağı yönünde bir risk olduğu sonucunu veren ekonometrik bir analize dayandırmıştır.

Genel Mahkeme yaptığı incelemede, Komisyon tarafından nihai olarak kullanılan fiyat yoğunlaşması ekonometrik modelinin UPS'e açıklanandan önemli ölçüde farklı olduğunu tespit etmiştir. İdari prosedür sırasında, Komisyon'un UPS'e ekonometrik analiz modelindeki değişikliklerle ilgili gözlemlerini sunma fırsatı vermeden karar vermesini savunma hakkı ihlali olarak değerlendirmiştir.⁶³⁴

Komisyon, Genel Mahkeme kararının iptali için Adalet Divanı nezdinde temyiz başvurusunda bulunmuştur. ABAD, birleşme kontrolüne ilişkin bir kararın alınmasından önce savunma haklarının gözetilmesini, bildirimde bulunan tarafların, doğruluk ve ilgililiğe ilişkin görüşlerini etkili bir şekilde bildirebilecekleri bir konuma

⁶³² Case-265/17, P-DEP - *United Parcel Service v Commission*, [2019].

⁶³³ T-194/13, DEP - *United Parcel Service v Commission*, [2017].

⁶³⁴ T-194/13, DEP - *United Parcel Service v Commission*, [2017], paras. 203, 220, 221.

getirilmesi gerektiğini işaret etmiştir.⁶³⁵ Kararda, Komisyon'un ekonometrik modele dayandırmayı planladığı kararında ilgili taraflara ekonometrik analiz modeline ilişkin gözlemlerini sunabilmesine imkan tanınması gerektiği vurgulanmıştır.

ABAD, ekonometrik modellerin, doğası ve amacı gereği Komisyon'un birleşme kontrol işlemlerinde üstlendiği ileriye dönük analizi gerçekleştirme amacına uygun nicel araçlar olduğunu kabul etmiştir. Ancak bu modellerin temelini oluşturan metodolojinin mümkün olduğunca nesnel olması gerektiğini söylemiştir. Öyle ki, halkın ve işletmelerin AB'nin birleşme kontrol prosedürünün meşruiyetine duyduğu güvenin temelini oluşturan Komisyon kararlarının tarafsızlığı ve kalitesine hanel gelmesin.

ABAD bu kararında ABTHŞ'nin 41'inci maddesinde yer alan iyi idare hakkına uygun olarak idari prosedürün adil olmasını sağlamaya katkıda bulunduğundan, bu tür modellerin ve bunların geliştirilmesinin altında yatan metodolojik seçimlerin ifşa edilmesini gerekli görmüştür. Sonuç olarak ABAD, Komisyonun söz konusu kararı kabul etmeden önce nihai ekonometrik analiz modelini başvurana ifşa etmesi gerekmediğini iddia edemeyeceği sonucuna vararak Genel Mahkeme'nin kararının hukuka uygun olduğuna karar vermiştir.

İşlerin makul sürede ele alınması, Birlik organ, kurum ve ajanslarına tüm idari işlemlerinde tembellikten ve gecikmeden kaçınma yükümlülüğü yüklemektedir. Makul sürede işin görülmesi, her davanın özel koşulları, sahip olduğu özel niteliğin gerektirdiği bağlam, birbirinden farklı usuli aşamalar, meselenin karmaşıklığı gibi hususlar

⁶³⁵ C-265/17, P-DEP - United Parcel Service v Commission, [2019], para. 38.

gözetilerek belirlenmelidir.⁶³⁶ Ayrıca tarafların işlem sırasındaki davranışları⁶³⁷ ve çeşitli taraflar için arz ettiği önem⁶³⁸ de makul sürenin belirlenmesinde etkilidir. Makul süre, işin gecikmeden ele alınıp hızlı bir şekilde neticelendirildiği hallerde korunmuş olur. Bu ise her durumda geçerli genel ve soyut bir makul sürenin belirlenemeyeceğini dolayısıyla her durum için ayrı ayrı makul bir süre değerlendirmesinin yapılması gerektiğini ortaya koymaktadır.⁶³⁹

İşlemin sebepsiz gecikmesi, uzaması ve kronikleşmesi işlerin makul sürede görülmesi hakkını ihlal etmektedir. Ancak bu durum tek başına işlemin iptal sebebi olmamakta ancak bu hal eğer savunma hakkını ihlal ederse ihlal ettiği oranda iptal nedeni olarak kabul görmektedir.⁶⁴⁰

ABTHŞ'nin 41'inci maddesinin ikinci fıkrasında tarafsız, adil ve zamanında muamele hakkının içeriği ortaya konulmuştur. Ortaya konulan bu içerik içinde

⁶³⁶ Case T-395/04, *Air One SpA v Commission of the EC*, [2006], ECR II-1343, para. 61.

⁶³⁷ Joined cases T-213/95 ve T-18/96, *SCK and FNK v Commission of the EC*, [1997], ECR II- 1739, para. 57.

⁶³⁸ Case T-95/96, *Gestelevision Telecinco SA v Commission of the EC*, [1998], ECR II-3407, para. 75.

⁶³⁹ Case T-81/95, *Interhotel - Sociedade Internacional de Hotéis SARL v Commission of the EC*, [1997], ECR II-1265, para. 65.

⁶⁴⁰ Joined cases T-305/94 to T-307/94, T-313/94 to T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 ve T-335/94, *LVM v Commission*, [1999], ECR II-931, para. 122 ; Case T-67/01, *JCB Service v Commission of the EC*, [2004], ECR II-49, para. 40.

dinlenilme hakkı, kendisiyle ilgili dosyalara erişim hakkı ve gerekçe hakkı düzenlenmiştir. Aşağıda bu haklar alt başlıklar altında detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

a. Dinlenilme Hakkı

Dinlenilme hakkı, bireylere garanti edilen en önemli usuli haklardan biri olup savunma hakkının da unsurlarından birini oluşturmaktadır. ABAD tarafından dinlenilme hakkı, AB hukukunun genel bir ilkesi olarak ortaya konulmuştur.⁶⁴¹ Bu genel ilke yargılama dışında kalan idari işlemler bakımından da dinlenilme hakkına saygı gösterilmesini gerektirir.⁶⁴²

Şart'a göre herkes kendisi hakkında olumsuz bir tedbir ve önlem alınmadan önce dinlenilme hakkına sahiptir. Dinlenilme hakkı sahibi ile kastedilen kendisine karşı bireysel önlemler alınan ve bundan olumsuz etkilenecek olan kişidir. Buradaki olumsuzluk, idari para cezası gibi karar ya da işlemin birey için olumsuz sonuçlara yol açacak olmasıdır.

Dinlenilme hakkı, ilgili usul şartları altında kişinin kendi iddialarını ortaya koyabilmesini, görüşlerini uygun bir şekilde ifade edebilmesini kapsar.⁶⁴³ Usule ilişkin bu hak işleminden etkilenen kişiye idare tarafından bilinen tüm gerçeklerin doğruluğuna,

⁶⁴¹ Case-135/92, *Fiskano AB v Commission of the EC*, [1994], ECR. I-2885, para. 39 ; Case-32/95 P, *Commission of the EC v Lisrestal*, [1996], ECR 5373, para. 21.

⁶⁴² Case-85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. AG v Commission of the EC*, [1979], ECR 461, para. 9.

⁶⁴³ Case-32/95 P, *Commission v Lisrestal*, [1996], ECR-I 5373, para. 21.

anlam ve önemine sahip çıkma imkanı da verir. ABAD, dinlenilme hakkının içeriğine ilişkin olarak, bu hakkın taraflara iddialarını desteklemek için iddia edilen gerçeklerin, koşulların ve davada kullanılan belgelerin doğruluğu ve ilgisine ilişkin görüşlerini açıklama fırsatı verildiğinde hakkın yerine getirildiğini belirtmiştir.⁶⁴⁴

Dinlenilme hakkının kullanılma şekline ilişkin olarak ABTHŞ 41'inci maddede bir belirleme yapılmamıştır. Dolayısıyla dinlenilme hakkı aksi öngörülmedikçe yazılı ve sözlü olarak kullanılabilir. Dolayısıyla dinlenilme, tüm yasal koşullar ve olgulara karşı hak sahibinin konuşma ve de yazma yeteneklerini kullanabilmesini içerir.

Meselenin doğrudan tarafı olmayan üçüncü kişiler açısından dinlenilme hakkının üçüncü taraflarca kullanılıp kullanılmayacağına tespiti oldukça güçtür. İdari süreçte muhatabın dosyanın tarafı olması nedeniyle dinlenilme hakkına sahip olması dışında bu hakkın eğer dosya ilgilendiriyorsa üçüncü kişiler tarafınca da kullanılıp kullanılmayacağına ilişkin Birlik müktesabatı içinde bir cevap bulunmamaktadır.⁶⁴⁵

Kişi dinlenilmeden önce idari işlem başlatılacağı yönünde bilgilendirilmelidir. Bilgilendirme kişinin haklarını kullanabilmesi ve müdahil olmasını sağlayabilmesi için dava konusunu açık ve net bir şekilde tanımlamalıdır. Ayrıca bu hakkın doğru dürüst kullanılabilmesi için idare, kişiye tüm bilgi ve belgelere erişim imkanı sağlamalıdır. İdari usulde kişi dinlendiğinde idare karar sürecinde onun görüşlerini de dikkate almalıdır. Ancak kişi dinlenilme hakkının getirdiği imkânlarla sahip olmakla birlikte

⁶⁴⁴ Case-85/76, *Hoffmann-La Roche v Commission*, [1979], ECR 46, para. 11.

⁶⁴⁵ MILECKA, Kamila, a.g.m., s. 48.

bunlardan yararlanmamış ise bu halde idari usule dinlenilme yapılmadan devam edilerek nihai karar verilebilir.⁶⁴⁶

ABAD'ın içtihadına göre idari süreçte eğer dinlenilme hakkı sahibi kişi meselenin koşullarına ilişkin bir atıfta bulunamamış ise bu şekilde alınmış olan karar dinlenilme hakkının ihlalini oluşturur. Ancak böyle bir durumda iptal kararı verilebilmesi için dinlenilme hakkı ihlal edilmeseydi sonucun farklı olabileceğinin tespiti gerekmektedir.⁶⁴⁷

Divan'ın ABTHŞ'nin 42'inci maddesi kapsamında dinlenilme hakkına ilişkin yaptığı değerlendirmeler bakımından *HF v European Parliament*⁶⁴⁸ kararı dikkat çekicidir. Davaya konu olayda davacı HF Avrupa Parlamentosu'nun İletişim Genel Müdürlüğü'nün, görsel-işitsel birimde 2005 ve 2015 yılları arasında geçici, sözleşmeli ve yardımcı hizmetlere bakan kadrolu personel gibi çeşitli istihdam biçimleri altında çalışmıştır.⁶⁴⁹ HF, Personel Tüzüğü'nün 24'üncü ve 90(1) maddelerine⁶⁵⁰ dayanarak 11

⁶⁴⁶ MILECKA, Kamila, a.g.m., s. 52.

⁶⁴⁷ Case-301/87, *French Republic v Commission of the EC*, [1990], ECR I-307, para 31.

⁶⁴⁸ Case-570/18 P, *HF v European Parliament*, [2020].

⁶⁴⁹ *Ibid.*, para. 7.

⁶⁵⁰ Personel Tüzüğü'nün 24'üncü maddesi: “Birlik, herhangi bir memura, özellikle tehdit, aşağılayıcı veya iftira niteliğinde hareketler veya sözler sarf eden veya konumu veya görevleri nedeniyle kendisinin veya aile üyelerinden birinin maruz kaldığı kişi veya mülke yönelik herhangi bir saldırıda bulunan herhangi bir kişiye karşı kovuşturmalarda yardımcı olacaktır.

Aralık 2014 tarihli yazısı ile Parlamento Genel Sekreteri'nden, İşyerinde Taciz ve Tacizin Önlenmesine İlişkin Danışma Komitesi Başkanı ile birlikte Parlamento Başkanı ve Parlamento Genel Sekreterliği Personel Genel Müdürü'nden yardım istemiştir. HF'nin mektubundaki yardım talebi; çalıştığı birimin başkanının kendisine karşı uyguladığı psikolojik tacizden derhal korunmasını ve ivedi olarak gerekli tedbirlerin alınması ile iddiaların tespiti için idari soruşturma açılmasını içermektedir.⁶⁵¹ Bu yardım talebine karşı Personel Genel Müdürlüğü, 4 Şubat 2015 tarihli yazısı ile HF'yi psikolojik taciz iddialarına muhatap olan birim amirinden uzaklaştırmak için görev

Yetkili kasten veya ağır ihmal nedeniyle zarara yol açmadığı ve buna neden olan kişiden tazminat alamadığı sürece, yetkilinin bu tür durumlarda uğradığı zararı müştereken ve müteselsilen tazmin edecektir.” Personel Tüzüğü'nün 90'ıncı maddesi ise; “Bu Personel Tüzüğü'nün uygulanacağı herhangi bir kişi, atama makamından kendisiyle ilgili bir karar alınmasını talep edebilir. Kurum, gerekçeli kararını talebin yapıldığı tarihten itibaren dört ay içinde ilgiliye bildirir. Bu süre sonunda talebe cevap verilmemişse, bu durum talebin zımni reddi olarak kabul edilir ve aşağıdaki fıkraya göre şikayette bulunulabilir.

Hakkında bu Personel Tüzüğü geçerli olan herhangi bir kişi, söz konusu makamın bir karar alması veya Personel Tüzüğü'nde öngörülen bir önlemi almaması durumunda, atama makamına kendisini olumsuz etkileyen bir eyleme karşı şikayette bulunabilir. Şikayet üç ay içinde yapılmalıdır. Yetkili makam, şikayetin yapıldığı tarihten itibaren dört ay içinde gerekçeli kararını ilgili kişiye bildirir. Bu süre sonunda şikayete yanıt alınamazsa, bu, şikayetin zımni reddi olarak kabul edilecek ve 91. madde uyarınca temyize gidilebilecektir” Bkz. Case-570/18 P, HF v European Parliament, [2020], para. 4-5.

⁶⁵¹ Ibid., paras. 8-9.

yerini ziyaretçi programı birimi olarak değiştirmiştir.⁶⁵² Personel Genel M¼d¼rl¼ę¼ HF'ye yardım talebine konu hususu asılsız olarak değerlendirme niyetini 8 Aralık 2015 tarihli mektubu ile İşyerinde Taciz ve Tacizin Önlenmesine İlişkin Danışma Komitesi'ne bildirmiştir.⁶⁵³

Danışma Komitesi, birim Başkanının ve birimde çalışan 14 memurun konuyla ilgili g¼r¼řlerini dinlemiştir. HF, 17 Aralık 2015 tarihli yazısı ile kendisine Danışma Kurulu tarafından hazırlanan "soruşturma raporunun" verilmesini talep etmiş ve bu talebini 5 şubat 2016 tarihli yazısı ile tekrarlamıştır.⁶⁵⁴ Personel Genel M¼d¼rl¼ę¼, 9 şubat 2016 tarihli yazısı ile yardım talebinin reddine ilişkin yazılı g¼r¼řlerini sunması için HF'ye 1 Nisan 2016'ya kadar s¼re vermiştir. Ayrıca, bu yazısında Danışma Komitesi'nin kendisine sadece psikolojik taciz olmadığına dair bir g¼r¼ř bildirdiğini de ifade etmiştir. HF ise 1 Nisan 2016'da birim başkanının kendisine karşı davranışının Personel T¼z¼ę¼'ne g¼re psikolojik taciz oluşturduğu iddiasını yinelemiş ve özellikle Personel Genel M¼d¼rl¼ę¼'n¼n Danışma Komitesi'nin Tacize İlişkin İ Kurallar'ın bir gereği olarak rapor hazırlamayıp sadece g¼r¼ř bildirmesine itiraz etmiştir. Bu bağlamda, Personel Genel M¼d¼rl¼ę¼'n¼n Danışma Komitesi'nin bulgularını kendisine açıklamayı reddetmesini savunma haklarını ihlal ettiğini ve sunduğu iddia ve g¼zlemleri etkisiz hale getirdiğini ileri s¼rm¼řt¼r.⁶⁵⁵ Personel Genel M¼d¼rl¼ę¼ 3 Haziran 2016 tarihli kararıyla HF'nin yardım talebini reddetmiştir.⁶⁵⁶ Bu kararda, yardım talebinin

⁶⁵² Ibid., para. 10.

⁶⁵³ Ibid. para. 11.

⁶⁵⁴ Case-570/18 P, *HF v European Parliament*, [2020], paras. 11-12.

⁶⁵⁵ Ibid. para. 14.

⁶⁵⁶ Ibid. para. 15.

reddine ilişkin tüm gerekçelerin ayrıntılı bir açıklamasının 8 Aralık 2015 tarihli yazı ile sağlandığı belirtilmiştir. Ayrıca, Personel Genel Müdürlüğü HF'nin, Danışma Komitesi tarafından derlenen soruşturma raporu, görüş veya diğer tanık dinleme kayıtlarını elde etmeye bireysel olarak hakkı olmadığı görüşündedir.⁶⁵⁷ İşveren sıfatıyla Genel Sekreter, 4 Ocak 2017 tarihli kararla HF'nin bu şikayetini reddetmiştir.⁶⁵⁸

HF, savunma haklarının, ABTHŞ'nin 41'inci maddesindeki dinlenilme hakkı temelinde Danışma Kurulu tarafından izlenen prosedürdeki usulsüzlükler, açık değerlendirme hataları ile yardım sağlama yükümlülüğü ile özen yükümlülüğünün ihlal edildiği iddiası ile işlemin iptali istemi ile ABAD'a başvurmuştur. ABAD, 18 Haziran 2018 tarihli kararı ile davayı reddetmiştir.⁶⁵⁹ Bunun üzerine HF temyiz yoluna başvurmuştur.

HF, temyiz talebini üç gerekçeye dayandırmıştır. Bunlardan ilki, Şart'ın 41(1-a) maddesinde belirtilen dinlenilme hakkının ihlal edildiği; ikincisi, Şart'ın 41(1) maddesindeki gerekçe belirtme yükümlülüğünün ihlal edildiği ve dosyanın içeriğinin ve iddialarının çarpıtıldığı; üçüncüsü ise yine Şart'ın 31(1) maddesinde düzenlenen adil ve hakkaniyete uygun çalışma koşullarına ilişkin her işçinin kendi sağlığı, emniyeti ve onuruna saygı gösteren çalışma koşullarından yararlanma hakkının ihlal edildiğidir.⁶⁶⁰

⁶⁵⁷ Ibid.

⁶⁵⁸ Ibid., para.17.

⁶⁵⁹ Bkz. T-218/17, *HF v European Parliament*, [2018].

⁶⁶⁰ Case-570/18 P, *HF v European Parliament*, [2020], para. 38.

Söz konusu davada dinlenilme hakkının temyiz edene kayıtların ifşa edilip edilmemesi yükümlülüğü bulunup bulunmadığı inceleme konusu yapılmıştır. İlke olarak, ABAD ilk derece yargılamasında işyerinde herhangi bir psikolojik taciz yasağının etkili bir şekilde uygulanmasını sağlamak için, idarenin, ifade vermeyi kabul eden tanıklara olgulara ilişkin ifadelerinin hem tacizde bulunduğu iddia edilen kişi hem de mağdur olduğu iddia edilen kişi karşısında ifadelerinin gizli kalacağına dair güvence verme olanağı sağlamasına izin verildiğini değerlendirmiştir. Bu nedenle de tanık dinleme kayıtlarının Davacı HF'ye verilmemesinin dinlenme hakkını ihlal etmediğine karar vermiştir.⁶⁶¹ Bununla birlikte, Divan söz konusu belgelerin gizlilikle ilgili meşru beklentilere saygı gösterilerek temyiz edene ifşa edilmiş olmasını bu husustaki güvencenin dinlenme hakkı ile dengelenmesi gerektiğini söylemiştir. ⁶⁶² İdareye bu şekilde bir imkan tanınmasının taciz eylemlerini bildiren bir kişinin dinlenilme hakkına saygı gösterilmesiyle bağdaşmayacağını vurgulamıştır.⁶⁶³

Divan mevcut davada; temyiz eden HF'ye en azından çeşitli tanıkların ifadelerinin anonim bir özetinin verilmemesini ve bu ifadelere ilişkin dinlenilmeden konuyla ilgili Personel Genel Müdürlüğü'nce karar alınmasını ilgilinin kendisini olumsuz etkileyen bir durum karşısında gözlemlerini etkin bir şekilde sunacak konuma getirilmemesi olarak değerlendirip ABTHŞ'nin 41'inci maddesinin ihlal edildiği sonucuna varmıştır. ⁶⁶⁴

⁶⁶¹ Case-570/18 P, *HF v European Parliament*, [2020], para. 67.

⁶⁶² Ibid., para. 63.; Benzer bir başka karar için bkz. Case-558/17 P, *OZ v European Investment Bank*, [2019], para. 57.

⁶⁶³ Ibid. para. 65.

⁶⁶⁴ Ibid., para. 73.

Divan yukarıda ortaya koyduğumuz davada da görüldüğü üzere dinlenilme hakkını yerleşik içtihadı kapsamında, herkesin bir idari prosedür sırasında ve çıkarlarını olumsuz yönde etkileyebilecek herhangi bir kararın alınmasından önce görüşlerini etkili bir şekilde bildirme fırsatı verilmesi olarak değerlendirmektedir.⁶⁶⁵ Dinlenilme hakkı ve genel olarak ise ABTHŞ'nin 41'inci maddesi kapsamında iyi idare hakkı uygulama ve pratikte çoğu zaman kişinin kendisiyle ilgili bilgi ve belgelere erişim hakkını kullanıp kullanamaması temelinde ortaya çıkmaktadır. Bir başka ifade ile kişinin dinlenilme hakkını ya da gerekçe hakkını gereği gibi etkili bir şekilde kullanabilmesi öncelikle bu hakkın üzerinde şekillendiği alanla ilgili kendisi üzerinde sonuç doğuracak herşeye dair bilgilenip aydınlanmasını gerektirmektedir. İşte tam bu nokta itibariyle kişinin bu bilgi ve belgelere erişiminin bir başka hak ya da menfaatin gereği olarak meşru sebeplerle sınırlanması iyi idare hakkı ile bilgi ve belgelere erişimin sınırlandırılmasını meşru kılan hak ya da menfaatler arasında denge arayışını ortaya çıkarmaktadır.

b. Dosyaya ve Kişinin Kendisiyle İlgili Bilgi ve Belgeye Erişim Hakkı

Dosyaya ve kişinin kendisiyle ilgili bilgi ve belgeye erişim hakkı idari soruşturmada savunma hakkının etkin kullanımı ile doğrudan bağlantılıdır. Bilgi ve belgeye erişim hakkı güvence altına alınmadan savunma hakkının etkin kullanımı mümkün değildir.⁶⁶⁶ Bu usuli hak aynı zamanda dinlenilme hakkı ile de ilişkilidir. Çünkü hak sahibinin hakkındaki dosyayı bilmeden kendini ifade etmesi; konuşması ya da yazması mümkün olamaz.

⁶⁶⁵ Case-558/17 P, *OZ v European Investment Bank*, [2019], para. 53.

⁶⁶⁶ Case-51/92 P, *Hercules Chemicals NV v Commission of the EC*, [1999], ECR I-4235, para. 76.

Komisyon'un Birlik hukukunun üye devletler tarafından ihlaline ilişkin şikayetleri ele alış usulü, "belgelere erişim hakkı" ve "Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları" bakımından büyük önem taşımaktadır. Ombudsman, soruşturmanın en iyi şekilde yürütülmesi ve sonuçlanması bakımından her türlü belge ve bilgiye erişim hakkına sahip olduğu⁶⁶⁷ gibi Birlik kurumlarının da bu çerçevedeki gerekli erişimi sağlama yükümlülüğü bulunmaktadır.⁶⁶⁸

"Dosya" idari işlem sırasında elde edilen tüm belge ve materyalleri ifade eder. İdare, kişinin savunmasında kullanabilir olan tüm belgelere erişimini garanti altına almalıdır. Dosyalar ilgilisi tarafından bilinmeyen ancak idare tarafından ele alınan savunmaya esas önemli konuları mutlaka içermelidir.

Silahların eşitliği ilkesi gereği kişi ile idare idari süreç içinde toplanan belgeleri aynı oranda bilmelidir. Dolayısıyla idare hangi belgelere erişim tanıyacağını keyfi olarak karar veremez.⁶⁶⁹ İdare işlem sırasında toplanan ve işlemin sonucunu etkileyebilecek tüm hususları açıklamakla yükümlüdür.⁶⁷⁰ Kişiler lehte ya da

⁶⁶⁷ Ombudsman Statüsü m. 3/2.

⁶⁶⁸ BAYKAL, Sanem, 2013, a.g.e., s. 163.

⁶⁶⁹ Case T-30/91, *Solvay SA v Commission of the EC*, [1995], ECR II-1775, para. 83.

⁶⁷⁰ LENAERTS, Koen, VANHAMME, Jan, "Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process", **Common Market Law Review**, S. 34, 1997, s. 540.

aleyhlerinde olsun işlem sırasında İdare tarafından elde edilen tüm belgelere erişebilmelidir.⁶⁷¹

Dosyaya erişim hakkı herkese karşı ileri sürülebilir mutlak nitelikte bir hak değildir. Bu hak mesleki ve ticari sır, fikri mülkiyet hakkı, meşru gizlilik çıkarları gibi gizliliğine saygı gösterilmesi gereken durumlarda sınırlandırılabilir. Bu da idari süreç içerisinde sürece katılanların bazılarının bazı belgelere erişemeyeceği anlamı taşımaktadır. İdari merci, hakkı sınırlandıran sebeplerle belgeye erişimin kısıtlanıp kısıtlanmayacağını re'sen karar vermektedir.⁶⁷²

2001 yılında Ombudsman tarafından yürütülen bir soruşturma kapsamında; Konsey'in kendisine sunulan tüm belgelere ilişkin bir kayıt ya da liste tutmaması bir kötü idare davranışı olarak tespit edilmiştir.⁶⁷³ Ombudsmanın bu tespiti hakkın kullanımını için oldukça kritik önemdedir. Birlik kurumlarının kendilerine sunulan belge ve taleplere ilişkin bir kayıt ya da liste tutmaması bu belgelerle ilgili hakların gerektiği gibi kullanımını önlemektedir. Burada ortaya çıkacak iş yükünü hakkın kullanımını kısıtlayacak derecede önem atfederek orantılı görüp kabul etmek mümkün değildir.

⁶⁷¹ Case T-24/07, *ThyssenKrupp Stainless AG v Commission of the EC*, [2009], ECR II-2309, para. 247.

⁶⁷² Ibid.

⁶⁷³ Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 917/2000/GG, The European Ombudsman, 29/08/2000, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/en/382>, (Son Er. T: 12/12/2022)

AB ve üye devletlerin kurumları, organları ve ajansları arasında aktarılan bilgileri ifade etmek üzere “meşru gizlilik çıkarları” terimi kullanılmaktadır.⁶⁷⁴ Buna göre, Avrupa Komisyonu'nun iç belgeleri, Komisyon ve üye devletler arasındaki yazışmalar, işletmeler ile avukatları arasındaki yazışmalar, Komisyon ile işbirliği yaptığı işletmeler arasındaki yazışmalar gibi belgelere ilgilinin erişimi kapalıdır.⁶⁷⁵

AP, Konsey ve Komisyon belgelerine halkın erişimi AP ve Konseyin 30 Mayıs 2001 tarih ve 1049/2001 sayılı Tüzüğü ile düzenlenmiştir.⁶⁷⁶ Tüzüğün 4'üncü maddesinde istisnalar düzenlenmiş olup burada Birlik kurumlarının hangi hallerde belgeye erişim haklarının reddedileceği düzenlenmiştir. Buna göre; ifşası kamu güvenliğinin, savunma ve askeri meselelerin, uluslararası ilişkilerin, Birliğin veya bir üye devletin mali, parasal veya ekonomi politikasının korunmasını helal getirecek ise bilgi ve belgeye erişimin sınırlanması meşrudur.⁶⁷⁷ Bireyin mahremiyeti ve bütünlüğü kapsamına giren özellikle Birlik hukukuna uygun olarak kişisel verilerin korunmasını gerektiren durumlarda da bilgi ve belgeye erişim sınırlandırılabilir.⁶⁷⁸ Ayrıca Birlik kurumları, bir gerçek veya tüzel kişinin ticari çıkarları dahil fikri mülkiyet hakkı, mahkeme işlemleri ve hukuki danışmanlık ile teftiş, denetim ve soruşturma amacının

⁶⁷⁴ WAKEFIELD, Jill, **The Right to Good Administration**, Kluwer Law International, 2007, s. 78.

⁶⁷⁵ LENAERTS, Koen, VANHAMME, Jan, a.g.m., s. 545.

⁶⁷⁶ Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ, L 145, 31/5/2001, s. 43.

⁶⁷⁷ Regulation (EC) No 1049/2001, m. 4/1-a.

⁶⁷⁸ Regulation (EC) No 1049/2001, m. 4/1-b.

ifşa edilmesinde üstün bir kamu yararı bulunmadıkça bunların korunumunu zedeleyecek belgeye erişim taleplerini reddeder.⁶⁷⁹ Esasen mesleki ve ticari sırlara saygı gösterilmesi gibi bu istisnalar esas olarak bireyin çıkarlarını korumaya hizmet etmektedir.⁶⁸⁰

Yukarıdaki istisnalar kapsamında üçüncü kişiye ait belgelere erişim bu belgelerin açığa vurulup vurulamayacağı ile yakından ilgilidir. Eğer Tüzük'teki istisnalara göre açıklanıp açıklanamayacağı hususunda bir açıklık bulunmuyor bu hususta bir tereddüt var ise bu durumlarda Birlik kurumu istisnanın uygulanabilir olup olmadığını değerlendirmek amacıyla üçüncü kişiye danışacaktır.⁶⁸¹ Talep edilen belgenin yalnızca bazı bölümleri istisnalardan herhangi birinin kapsamında yer alıyor ise bu durumda belgenin geri kalan bölümlerinin erişimine izin verilecektir.⁶⁸² Ayrıca bir üye devlet, önceden onayı olmaksızın Birlik kurumundan o üye devletten kaynaklanan bir belgeyi ifşa etmemesini talep edebilir.⁶⁸³

Tüzük'te belirtilen istisnaların geçerlilik süresine ilişkin de bir belirleme yapılmıştır. Buna göre, istisnalar sadece korunan belgenin içeriği temelinde gerekçelendirildiği sürece geçerli olacak ve bu en fazla 30 yıllık bir süre için geçerli kabul edilecektir.⁶⁸⁴ Ancak, özel hayatın gizliliği veya ticari çıkarlar ile ilgili istisnalar

⁶⁷⁹ Regulation (EC) No 1049/2001, m. 4/2.

⁶⁸⁰ Case T-30/91, *Solvay SA v Commission of the EC*, [1995], ECR II-1775, para. 59.

⁶⁸¹ Regulation (EC) No 1049/2001, m. 4/4.

⁶⁸² Regulation (EC) No 1049/2001, m. 4/6.

⁶⁸³ Regulation (EC) No 1049/2001, m.4/5.

⁶⁸⁴ Regulation (EC) No 1049/2001, m. 4/7.

kapsamındaki hassas belgeler söz konusu olduğunda ise 30 yıllık süreden sonra da istisnanın uygulanmaya devam edilmesi mümkündür.⁶⁸⁵

Eğer Birlik kurumlarından biri hassas bir belgeye erişimi reddetmeye karar verir ise bu durumda Tüzüğün 4'üncü maddesinde korunan menfaatlere zarar vermeyecek şekilde kararın gerekçeleri de açıklanmak zorundadır.⁶⁸⁶ Ayrıca Birlik kurumları hassas belgelere ilişkin kurallarını kamuoyuna açıklamalıdır.⁶⁸⁷

AB'de kişisel verilerin korunması da temel bir hak olarak düzenlenmiştir. Yukarıda zikredilen istisnalar, iyi idare hakkının kişisel verileri koruma alanında uygulaması bakımından önemlidir. İyi idare pratiği açısından bilgi ve belgeye erişim hakkı ile kişisel verilerin korunması hakkının karşı karşıya geldiği durumları iyi idare hakkının kişisel verilerin korunması alanında uygulaması kabul ederek tezimizin bu bölümünde ayrı bir başlık altında ileride detaylı olarak ele alacağız.

c. Gerekçe Belirtme Zorunluluğu

Birlikte hukuki tasarrufların gerekçelendirilmesi ABİDA'nın 296'ncı maddesinde düzenlenmiştir. ABTHŞ'deki düzenleme ise idarenin kararlarında gerekçe gösterme zorunluluğuna ilişkindir.⁶⁸⁸ İdarenin kararlarının da bir hukuki tasarruf olduğu dikkate alındığında ABİDA'nın 296'ncı maddesinde yer alan gerekçe belirtme

⁶⁸⁵ Regulation (EC) No 1049/2001, m. 4/7.

⁶⁸⁶ Regulation (EC) No 1049/2001, m. 9/4

⁶⁸⁷ Regulation (EC) No 1049/2001, m. 9/6.

⁶⁸⁸ ABTHŞ m. 41/2-c.

yükümlülüğünün ABTHŞ'deki düzenlemeye göre daha geniş bir niteliğe sahip olduğu söylenebilir. ABİDA'daki düzenleme gerekçenin Antlaşmalar'da öngörülen öneri, girişim, tavsiye, talep veya görüşlere atıfta bulunmayı da gerektirmektedir. ABTHŞ'deki gerekçe belirtme düzenlemesine göre ABİDA'nın 296'ncı maddesindeki düzenlemeyi daha geniş kılan iki husus bulunmaktadır. Bunlardan ilki hukuki tasarruflar bakımından herhangi bir kısıtlama getirmeksizin tamamı için gerekçe belirtme zorunluluğu öngörmesi, ikincisi ise gerekçenin niteliği itibariyle atıfta bulunacağı referanslar göstermesidir.

Gerekçe; kararların hukuka uygunluğu, doğruluğu ve adilliği konusunda tarafları ikna edebilmelidir. Yetkili idari makam, kararının reddine ilişkin dayanak ve sebepleri ya kararın kendisinde ya da talepleri üzerine yapılan müteakip bir bildirimde onlara bildirmekle yükümlüdür.⁶⁸⁹ Gerekçe, kişilerin hak ve çıkarlarına savunabilmesini kolaylaştıran önemli bir unsurdur. İdari kararın muhatabı bu kararı etkileyen tüm unsurları bildiği ölçüde kararın hukuka uygun olup olmadığı yönünde fikir oluşturabilir ve bu çerçevede itiraz hakkını kullanabilir. Gerekçe belirtme zorunluluğu bir taraftan birey için bu faydayı sağlarken diğer taraftan da AB yargısının etkin bir inceleme yapmasına da imkan sağlamaktadır.⁶⁹⁰ Gerekçe, olguları ve hukuki değerlendirmeleri ortaya koyması yönüyle hem hukuki hem de fiili temel içerdiğinden kararların hukuka uygunluğunun denetiminde belirleyici bir öneme sahiptir. Tüm bunların yanında gerekçe belirtme zorunluluğunun idarenin kendi kendini kontrol etmesini sağlayan bir yönü de bulunmaktadır. İdare, bir taraftan gerekçe beyanını

⁶⁸⁹ Case-222/86, *Unectef v Georges Heylens and others*, [1987], ECR - 4097, para. 15

⁶⁹⁰ Case-338/00 P, *Volkswagen AG v Commission of the EC*, [2001], ECR I-9189, para. 124.

formüle ederken diğer taraftan da kararının temel dayanağını oluşturan saikleri doğrulamaktadır.⁶⁹¹

Gerekçe belirtme yükümlülüğünde hak sahibi kararın muhatabı olan kişidir. Kararın temelini oluşturan tüm önemli nedenlere atıf yapılmadığında bu, kararın kalitesinin yetersizliğini gösterir.⁶⁹² Yetersiz gerekçe ise yetersizliğe eşit kabul edilip⁶⁹³ kararın iptaline neden olabilir. Dolayısıyla bu hakkın ihlali sadece gerekçe gösterilmediğinde değil gerekçe gösterildiği durumlarda da ortaya çıkabilmektedir. Gerekçe bulunmakla birlikte niteliksel ve niceliksel olarak yetersiz ise bu durumda da gerekçe belirtme zorunluluğunun ihlalinden bahsedilebilir. Kararın dayandığı maddi ve hukuki değerlendirmeler açıkça ve tam olarak ortaya konulmadığı durumlarda gerekçenin niceliksel olarak yetersiz olduğundan bahsedilir.

C. Tazmin Hakkı

ABTHş'nin 41'inci maddesinin üçüncü fıkrasında AB kurumları ve görevlilerinin hukuka aykırı ve zararlı davranışlarına karşı bireyleri korumak üzere tazmin hakkı düzenlenmiştir. Buna göre; herkes, AB kurumlarının ve görevlilerinin görevlerini yerine getirirken verdikleri zararları, genel ilkelere uygun olarak Birliğe tazmin ettirme hakkına sahiptir.

⁶⁹¹ MILECKA, Kamila, a.g.m., s. 53.

⁶⁹² Case-18/57, *J. Nold KG v High Authority of the European Coal and Steel Community*, [1959], ECR 89, para. 41.

⁶⁹³ Ibid.

Bu hak esasen ABTHŞ'den önce de Birlik hukukunda birincil düzeyde düzenlenmiştir. Nitekim ABİDA'nın 340(2)'nci maddesinde de Birliğin tazmin yükümlülüğü yer almaktadır. Burada; *“Sözleşme dışı sorumluluk konusunda, Birlik, kurumlarının veya memurlarının görevlerini yerine getirirken neden oldukları zararları, üye devletlerin hukuklarında ortak olan genel ilkelere göre tazmin eder.”* denilmiştir.⁶⁹⁴

AB'nin sözleşme dışı sorumluluğu ile esasen bir AB kurumunun sözleşme ile sorumlu kılınmadığı yani sözleşmeye dayanmayan sorumluluğu kastedilmektedir. AB'nin sözleşme dışı sorumluluğunun ileri sürülebilmesi; işlem veya eylemlerin hukuka aykırılığına, zarar olgusuna ve kurumun davranışı ile şikayet edilen haksız fiil arasındaki illiyet bağına ilişkin şartların oluşmasına bağlıdır.⁶⁹⁵ Birlik, belirli bir şekilde davranma yükümlülüğü ile sorumlu kılınmış ise bu halde hukuka aykırı eylemleri ve ihmalinden sorumludur. Birliğin eylemi, temel haklar, özen yükümlülüğü, iyi idare hakkı gibi kişilerin haklarını korumaya yönelik hükümleri ihlal ettiğinde hukuka aykırı kabul edilir.

AB kurumlarının ve görevlilerinin görevlerini yerine getirmesi, kurum ve görevlilerin her eylemini ifade eder. Memurların Birliğe karşı kişisel sorumlulukları, Birlik Memurlarının Statüsü ve Birliğin Diğer Görevlilerinin İstihdam Koşulları'nda yer

⁶⁹⁴ ABİDA m. 340/2. Çevirici için bkz. Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma, a.g.e., s. 136.

⁶⁹⁵ Joined cases C-258/90 ve C-259/90, *Pesqueras De Bermeo SA and Naviera Laida SA v Commission of the European Communities*, [1992], ECR I-2901, para. 42.

alan hükümlere tabidir.⁶⁹⁶ “İçsel ve doğrudan bir ilişki nedeniyle, kurumlara verilen görevlerin zorunlu bir uzantısı”⁶⁹⁷ olarak kurum ve görevlilerin her eylemi bu kapsamda değerlendirilir.

AB kurumları veya yetkilileri tarafından zarara uğrayan kişi, zararların tazminini isteyebilir. Tazmin sorumluluğu için kurumların ve görevlilerinin hukuka aykırı eylemleri kişiye zarar vermiş olmalıdır. Tazmin talebinde bulunan kişinin uğradığı zararın gerçekliği ve boyutunu ortaya koyacak delilleri mahkemeye sunması gerekir.⁶⁹⁸ Zarar fiili olarak gerçekleşmiş veya yeterli kesinlikte öngörülebilir olmalıdır.⁶⁹⁹ Ortaya çıkan zarar ile Birliğe atfedilen davranış arasında bir illiyet bağının da kurulabilir olması gerekir.

⁶⁹⁶ Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community - consolidate version 01/01/2022, 01962R0031, OJ 45, 14.6.1962, s. 1385.

⁶⁹⁷ Case-9/69, *Claude Sayag and S.A. Zurich v Jean-Pierre Leduc, Denise Thonnon and S.A. La Concorde*, [1969], ECR 329, para. 7.

⁶⁹⁸ Case T-575/93, *Casper Koelman v Commission of the EC*, [1996], ECR II-1, para. 97.

⁶⁹⁹ Case-44/76, *Milch-Fett- und Eier-Kontor GmbH v Council and Commission of the EC*, [1977], ECR 393, para. 8.

Birliğin kendi takdirine ilişkin sınırlar eğer açık ve ciddi bir şekilde dikkate alınmamış olur ise yeterince ciddi bir ihlalden sözedilir.⁷⁰⁰ Burada bir üst normun açık bir şekilde ihlal edilmiş olma şartı aranır.⁷⁰¹ Birliğin önemli ölçüde azaltılmış takdir yetkisine sahip olması veya hiç takdir yetkisinin olmaması yeterince ciddi bir ihlalin varlığı için yeterli kabul edilebilir.⁷⁰²

ABAD nezdinde görülen *Tradax V Komisyon* davasında Hukuk Sözcüsü Gordon SLYNN'ın görüşü dikkat çekicidir. Hukuk Sözcüsü dosyadaki görüşünde⁷⁰³;

“İleri sürüldüğü gibi, iyi idarenin gerektirdiği şeyin zorunlu olarak yasal olarak uygulanabilir bir kural anlamına geleceğine dair genelleştirilmiş herhangi bir hukuk ilkesi olduğunu düşünmüyorum. Etkili bir dosyalama sistemi tutmak, iyi yönetimin önemli bir parçası olabilir, ancak yasal olarak uygulanabilir bir kural değildir. Hukuk kuralları ve iyi idare örtüşebilir, iyi idarenin gereksinimleri hukuk kurallarının aydınlatılmasında bir faktör olabilir. İkisi mutlaka eş anlamlı değildir. Gerçekten de, bazen mahkemeler, bir şeyin iyi bir idare meselesi olarak

⁷⁰⁰ Joined cases C-46/93 ve C-48/93, *Brasserie du Pecheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, [1996], ECR I-1029, para. 55.

⁷⁰¹ Case-5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council of the EC*, [1971], ECR 975, para. 11.

⁷⁰² Cases T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 and T-225/99, *Comafrika and Dole Fresh Fruit Europe v Commission*, [2001], ECR II-1975, para. 134.

⁷⁰³ Opinion of Advocate General Sir Gordon Slynn Delivered on 27 October 1983, C-64/82, *Tradax V Komisyon*, [1984], s. 1385-1386.

yapılması gerektiğini ısrarla talep ettiklerinde, bunu, davacının uygulayabileceği kesin bir yasal kural olmadığı için yaparlar.”

Bu görüş, mahkemeler tarafından da doğrulanmıştır. Şöyle ki; üzücü davranış iyi idare ilkesini ihlal etme eğiliminde olsa dahi ancak bunun bir kararın yasallığını geçersiz kılmayacağı⁷⁰⁴ veya iyi idareyi sağlamaya yönelik kuralların, bireylerin güvenebilecekleri usule ilişkin garantiler oluşturması gerekmediği ABAD içtihatı ile de desteklenmiştir.⁷⁰⁵

D. Antlaşma Dillerinden Birinde Yazışma Hakkı

Antlaşma dillerinden birinde yazışma hakkı ABTHŞ'nin 41'inci maddesinin dördüncü fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre; herkes, AB kurumlarına antlaşmaların dillerinden birinde yazabilir ve aynı dilde cevap alma hakkına sahiptir. Birlik kurum ve kuruluşları ile iletişim kurmak için kullanılacak diller AB Antlaşmasının 55'inci maddesinin birinci fıkrasında belirlenmiştir. Buna göre hak sahibi kişi, AB kurum ve organlarına antlaşmaların dillerinden birinde soru, başvuru, görüş, talep veya şikayette bulunabilir.

ABTHŞ'den önce de Antlaşma dillerinden birinde yazışma hakkı Birlik hukuk sistemi içinde mevcuttur. 1985 yılında AB'nin resmi dillerini belirleyen ve kurumları, organları ile iletişimde dil seçimine izin veren 1/1958 sayılı Tüzük yayımlanmıştır.⁷⁰⁶

⁷⁰⁴ T-31/99, ABB Asea Brown Boveri v Commission, [2002], ECR- II 1881, para. 104.

⁷⁰⁵ T-247/04, Aseprofar and Edifa v Commission, [2005], ECR II-3449, para. 56.

⁷⁰⁶ Regulation No.1 determining the languages to be used by the European Economic Community (OJ 1958, No. 17, p. 385-386). This Regulation was amended by Act

Sonrasında Amsterdam Antlaşması ile bu hak birincil hukuk düzeyine taşınmıştır. Lizbon Antlaşması ile de ABİDA'nın 24'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında her AB vatandaşının AB kurumlarına ve organlarına Antlaşmaların dillerinden birinde yazabileceği ve aynı dilde cevap vermesi gerektiği düzenlenmiştir. ABİDA'nın 52'inci maddesinin ikinci fıkrası ve 24'üncü maddesinin dördüncü fıkrası ışığında bu hakkın yalnızca AB vatandaşlarına yönelik olduğunu belirtmek gerekir.

Antlaşma dillerinden birinde yazışma hakkı, AB'nin tüm kurum ve organlarını kapsayacak genişlikte yükümlülük üretir. Bu hakkın ihlali ise AB vatandaşlarının Antlaşmaların dillerinden birinde yazılan soru, başvuru veya talebi AB kurumları ve organlarının, cevap vermediği veya farklı bir dilde cevap verdiğinde ortaya çıkar.

Bu hak bireylerin dil kimliğine olan saygının göstergesi olduğu gibi iyi idare hakkının sağladığı diğer tüm güvenceler bağlamında da önemli ve kritik bir yere sahiptir. Nitekim iyi idare hakkının kullanımı için zorunlu olan iletişimde dil seçimi imkanı olmaksızın usuli haklar dahil kişinin temel hak ve özgürlüklerini gerektiği gibi kullanabilmesi mümkün değildir.

concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic to the Treaties on which the European Union is founded (OJ L 2003, No. 236, p. 959). Since the 1st of January 2007 official languages of the EU have been also: Bulgarian, Irish and Romanian.

II. AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR ŞARTI DIŞINDA İYİ İDARE HAKKI

İyi idare hakkı, AB müktesabati içerisinde başlangıçta ABAD içtihatı ve esnek hukuk düzenlemeleri ile yer alırken ABTHŞ'nin bağlayıcılık kazanmasıyla birincil düzeyde temel hak olarak korumaya alınmıştır. Tezimizin önceki bölümleri içerisinde iyi idare hakkının ABTHŞ dışındaki sıklıkla başvuru kaynağını oluşturan AİHS ve AB Ombudsmanı'nın AB iyi idari davranış kurallarına işaret etmiştik bu bölüm içinde ABTHŞ ve AİHS arasındaki ilişkiyi de içerecek şekilde AİHS kapsamında iyi idare hakkı ile Ombudsman'ın iyi idari davranış kurallarını ayrı başlıklar altında detaylıca ortaya koymaya çalışacağız. Son olarak, iyi idare hakkı kapsamında yer alan haklar bakımından bazı meşru sınırlamalara sahip kısıtlayıcı tedbirlerin de bulunduğu özel düzenleme alanı olarak kişisel verilerin korunmasında iyi idare hakkının uygulaması incelenecektir.

1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İyi İdare Hakkı

Bu başlık altında Birliğin AİHS'e katılımı, AİHS'de iyi idareye ilişkin koruma alanı ile ABAD ve AİHM'nin temel hak yaklaşımındaki farklılıklarına değinilecektir. AB'nin AİHS'e katılımı, uzun yıllardır insan hakları ve temel özgürlüklerin korunmasında önemli bir kilometre taşı olarak AB'nin bir hedefi olmuştur. AB'de temel hak ve özgürlükleri düzenleyen sistematik bir norm ihtiyacının AİHS'e taraf olmak suretiyle giderilebileceği düşüncesi ABTHŞ'nin kabulünden önce 1970'lerde ortaya çıkmıştır. Nitekim Avrupa Komisyonu, 1979 yılında Birliğin AİHS'e katılımı

konusunda Memorandum yayımlamıştır.⁷⁰⁷ Bu Memorandum'a göre Topluluğun bir karma antlaşma ile AİHS'ye katılımı öngörülmüştür. Sonrasında 1990 yılında Komisyon tekrar AİHS'ye katılım yönünde bir bildiri yayımlamış ve bu katılımın Birliğin temel haklara ilişkin bir katalog yayınlamasına engel olmayacağını AİHS ile temel haklar kataloğunun birbirinin tamamlayıcısı niteliğinde olduğunu ifade etmiştir.⁷⁰⁸

Birliğin AİHS'e katılımının kurucu antlaşmalara uygun olup olmayacağı temel bir soru olarak öne çıkmıştır. Konsey, bu hususu açıkça 26 Nisan 1994'de ATAD'a sormuştur. Divan bu hususa ilişkin vermiş olduğu 2/94 sayılı danışma görüşünde⁷⁰⁹; Topluluğun sınırlı yetki ilkesine dayanarak insan hakları alanında genel, normatif açık veya zımni bir yetkisinin bulunmadığını söyleyerek taraf olmasının mümkün olmadığı

⁷⁰⁷ Memorandum on The Accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, COM (29) 210 final, Brussels, 2 May 1979, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51979DC0210&from=EN>, (Son Er. T.: 27/11/2022).

⁷⁰⁸ TEZCAN, Ercüment, **AB Hukukunda Birey**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s.159.

⁷⁰⁹ 2/94 sayılı Topluluğun AİHS'e katılımı hakkında ATAD görüşü, [1996], ECR-I 1759, s. 1783.

yönünde cevap vermiştir.⁷¹⁰ ATAD'ın bu görüşü Birliğin bu hususta kurucu antlaşmada yetkilendirilmeksizin AİHS'ye katılımının mümkün olmadığını ortaya koymuştur.

ABAD'ın görüşünün talep edildiği dönemde mer'i olan Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın 235'inci maddesine göre; kurucu antlaşmaların hiçbir özel hükmünün Topluluk kurumlarına açık veya zımni hareket etme yetkisi vermediği durumlarda, Topluluğun, Antlaşma ile belirlenen hedeflerden birine ulaşmak amacıyla işlevlerini yerine getirmesini sağlamak için bir gereklilik söz konusu olduğunda bu boşluğu doldurmak için Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine AP'nin uygun görüşünü aldıktan sonra oybirliği ile gerekli düzenlemeleri yapabilmektedir. Divan görüşünü ortaya koyarken AET Antlaşması'nın 235'inci maddesindeki yetki ihdas etme yetkisine dayanarak AİHS'ye katılımın mümkün olup olmayacağını tartışmıştır.⁷¹¹ Sonuçta kurucu antlaşmalarla oluşturulmuş olan genel çerçevenin 235'inci maddeye dayanılarak geçilemeyeceği, bu hükmün kurucu antlaşma hükümlerini değiştirmeye hizmet edecek şekilde kullanılamayacağı ancak AİHS'ye katılımın Antlaşma değişikliği yoluyla mümkün olacağı yorumunu yapmıştır.⁷¹²

Lizbon Antlaşması ile yapılan değişiklik neticesinde ABA'nın 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasına; *“Birlik, AİHS'ne katılır. Bu katılım, Birliğin*

⁷¹⁰ 22/94 sayılı ATAD görüşünün 27'nci paragrafında aynen: *“Hiçbir Antlaşma hükmü, Topluluk kurumlarına insan hakları alanında kural oluşturma konusunda genel bir yetki vermemektedir.”* demiştir.

⁷¹¹ 2/94 sayılı ATAD görüşü, para. 30-34.

⁷¹² 2/94 sayılı ATAD görüşü, para. 35.

Antlaşmalar'da belirlenen yetkilerinde değişikliğe yol açmaz."⁷¹³ hükmü getirilmiştir.

Burada "katılır" şeklinde takdir ve tercihe yer bırakmayacak şekilde düzenleme yapılmış olması bunun hem bir görev hem de bir yetki olduğunu göstermektedir. Birliğin AİHS'e taraf olması Birlik tasarruflarının AİHM'in denetimine tabi olmasını gerektirir. Bunun doğal sonucu olarak da Birlik aleyhine AİHM nezdinde dava açılabilir. Bu, bir başka yönüyle Birlik tasarruflarının temel hak ve özgürlüklere uygunluğunun dış denetimi anlamına da gelmektedir.

Birliğin AİHS'ye katılımı ile AB'ye üye olmayan devletler ile bireylerin başvurularının üye devletler ve Birliğe karşı usulüne uygun olarak ileri sürülebilmesi için gerekli mekanizmaların kurulmasında Birlik ve Birlik hukukunun özel karakterinin muhafazasını düzenlemek amacıyla Lizbon Antlaşması'na ekli 8 nolu "ABA'nın 6'ncı maddesinin ikinci fıkrası uyarınca AB'nin Avrupa İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme'ye Katılımı Hakkında Protokol" kabul edilmiştir.⁷¹⁴ Protokolün 2'nci maddesi ile protokolde atıfta bulunan hususların ABİDA'nın 344'üncü maddesindeki antlaşmalarda öngörülen çözüm yöntemlerini

⁷¹³ Çevirici için bkz. Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma, a.g.e., Ankara, 2011, s. 5.

⁷¹⁴ Relating To Article 6(2) Of The Treaty On European Union On The Accession Of The Union To The European Convention On The Protection Of Human Rights And Fundamental Freedoms, Protocol no 8, OJ, C 326, 26/10/20112, s. 273.

değiştirmeyeceği açıkça düzenlenmiştir.⁷¹⁵ Birlik hukukunun özerk niteliğinin AİHS'ye katılım halinde değişmeyeceği vurgulanmıştır.

AİHS'e taraf olmak devlet olmayı gerektirmekte iken Birliğin uluslararası bir örgüt olarak sözleşmeye katılımının mümkün kılınması bazı değişiklikleri gerektirmiştir. Bu hususta AİHS'nin 14 nolu Protokolü'nün 17'nci maddesi ile AİHS'nin 59'uncu maddesinin ikinci fıkrası olarak "*AB işbu sözleşmeye katılabilir*" ifadesi eklenerek AB, Avrupa Konseyi'nin bir üyesi olmaksızın AİHS'e taraf olabilir hale gelmiştir.⁷¹⁶

Birliğin AİHS'e katılımı konusunda müzakereler 7 Temmuz 2010 tarihinde Avrupa Komisyonu ile Avrupa Konseyi İnsan Hakları Yürütme Komitesi yetkilileri arasında resmi görüşmeler başlamıştır. 2013 yılında, AB'nin AİHS'ye katılımı konusunda Avrupa Konseyi'nin 47 üye devletinin her biri ve AB müzakerecileri bir anlaşmaya varmıştır.⁷¹⁷ Ancak ABAD, 18 Aralık 2014 tarihli 2/13 sayılı görüşünde,

⁷¹⁵ ABİDA'nın 344 üncü maddesi; "Üye devletler, Antlaşmaların yorumu veya uygulanması ile ilgili bir uyuşmazlık konusunda, Antlaşmalarda öngörülenler dışında bir çözüm yöntemine başvurmamayı taahhüt ederler." hükmünü düzenlemiştir.

⁷¹⁶ HARRIS David, O'BOYLE, Michael, BATES, Ed, BUCKLEY, Carla, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukuku**, Çev. Mehveş Bingöllü Kılıcı, Ulaş Karan, Avrupa Konseyi, 2013, s. 891.

⁷¹⁷ Negotiations for the accession of the EU to the ECHR, Delegation of the European Union to the Council of Europe, 18/10/2021, https://www.eeas.europa.eu/delegations/council-europe/negotiations-accession-eu-echr_en?s=51, (Son Er. T.: 28/11/2022)

2013 tarihli anlaşma taslağının AB Antlaşmaları ile bağdaşmadığına karar vermiştir.⁷¹⁸

Bu nedenle, AB'nin katılımını mümkün kılmak için ABAD görüşünde ortaya konulan hususlara dayalı olarak anlaşmanın tadil edilmesi gerekmiştir.

AİHS, tarafların devlet olacağı düşünülerek kaleme alınmış bir sözleşmedir. Ancak AB kendi yetkilerine, kendi kurumlarına ve kendi hukuk sistemi ve mahkemesine sahip ancak devlet olmayan ulusüstü bir bütünleşme yapısıdır. Bu nedenle AİHS'nin öngördüğü gözetim sistemi, AB'nin niteliklerine uygun olacak şekilde belirli ölçülerde uyarlamalara muhtaçtır.

Avrupa Konseyi'nin 46 üye devletinin her biri ve AB müzakerecileri, 2013'te varılan Katılım Anlaşması taslağında zorlukları aştıklarını düşünürlerken ABAD, Katılım Anlaşması'nın henüz AB'nin belirli özelliklerini yeterince dikkate almadığına karar vermiştir. ABAD'ın bu görüşüne göre Katılım Anlaşması Taslağında değiştirilmesi gereken hususlar aşağıdaki gibidir⁷¹⁹:

- Katılım Anlaşması, Birliğe özgü mekanizmalar uygulanırken, Birlik ve üye devletler arasındaki yetki paylaşımına AİHM'in müdahale etmemesini ve daha genel olarak da AB'yi ve kurumlarını AİHM'in AB hukuku kuralları veya ABAD içtihadının belirli bir yorumunun bağlamaması garanti edilmelidir.⁷²⁰

⁷¹⁸ Case Opinion 2/13, Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 18 Aralık 2014, ECR-2454.

⁷¹⁹ Ibid.

⁷²⁰ Case Opinion 2/13, paras. 92, 258.

- Katılım Anlaşması, üye devletlerarasında karşılıklı güven yükümlülüğü getirmesi durumunda, Birliğin başka bir üye devletin temel haklara uyup uymadığını kontrol etme zorunda kalmamasını sağlamalıdır.⁷²¹ Bu, özellikle özgürlük, güvenlik ve adalet alanında AB içindeki sınır ötesi işbirliği için de geçerli olmalıdır.⁷²²
- ODGP bağlamında kabul edilen belirli AB eylemleri, ABAD'ın yargı denetimi kapsamı dışında kalmaktadır.⁷²³ Dolayısıyla temel haklar ışığında bu tür eylemleri inceleme yetkisi münhasıran AB'nin kurumsal ve hukuki çerçevesi dışında kalan uluslararası bir mahkemeye de verilmemelidir.⁷²⁴ Katılım Anlaşması, AB hukukunun bu özel niteliklerini de dikkate almalıdır.

Şu anda, 27 AB üyesi devlet de dahil olmak üzere 46 Avrupa Konseyi üye devletinin tamamı halihazırda AİHS'ye taraftır. Ancak, AB tüzel kişi olarak hala AİHS'e katılım sağlamamıştır. Birlik, Adalet Divanı'nın endişelerini gidermek için 2013 tarihli katılım anlaşması taslağında belirli hedefli değişiklikler yapılmasını önermiştir. Eylül 2020'de AB'nin AİHS'ye katılımı için müzakereler yeniden başlatılmıştır.⁷²⁵ AB adına müzakereleri Avrupa Komisyonu yürütmekte olup Komisyon, bu müzakerelerle ilgili olarak Konsey ile düzenli olarak istişarelerde bulunmakta AP'yi de derhal ve tam olarak bilgilendirmektedir. AB'nin AİHS'ye

⁷²¹ Case Opinion 2/13, para. 191.

⁷²² Ibid.

⁷²³ ABİDA m. 275/1.

⁷²⁴ Case Opinion 2/13, para. 258.

⁷²⁵ Negotiations for the accession of the EU to the ECHR, Delegation of the European Union to the Council of Europe.

katılımı için öncelikle müzakereler tamamlanmalı daha sonra Avrupa Konseyi, Bakanlar Komitesi tarafından Katılma Anlaşması kabul edilerek imzaya açılmalıdır. Katılım Anlaşması'nın Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nde kabul edilmesi ve AB Bakanlar Konseyi'nde oybirliği ile kabul edilerek AP'nin onayının alınması gerekmektedir.⁷²⁶ Ayrıca Birlik üyeleri dahil Avrupa Konseyi üyesi tüm devletlerin kendi anayasal kuralları çerçevesinde Katılım Anlaşması'nın onaylanması gerekmektedir. Bu ise imza sürecinde ulusal parlamentoların belirleyici olacağını göstermekte olup AB üyesi devletlerin katılım anlaşmasına hem Birlik hem de Avrupa Konseyi adına onay vereceği anlamına gelmektedir. Katılım Anlaşması, AB ve AİHS'nin tüm tarafları tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girecektir.⁷²⁷ Şu aşamada müzakerelerin ne kadar süreceğini kestirmek oldukça güç gözükmektedir. Ancak müzakerecilerin iyi bir sonuca doğru ilerleme arzusu taşımaya devam etikleri görülmektedir.

AB'nin AİHS'ye katılımı ile beraber AB hukukunun uygulanmasında AİHS'nin ihlali durumlarında bireylerin AB'ye karşı AİHM'de dava açması mümkün hala gelecektir. Bunun yanın da AİHS'ye katılım beraberinde diğer bazı hak ve yükümlülükler de getirecektir. Bunlar⁷²⁸:

- Birliğin, AİHM'e bir hakimi aday gösterebilmesi,

⁷²⁶ ABİDA m. 218/6-8.

⁷²⁷ Ibid.

⁷²⁸ Negotiations for the Accession of the EU to the ECHR, Delegation of the European Union to the Council of Europe, 18/10/2021, https://www.eeas.europa.eu/delegations/council-europe/negotiations-accession-eu-echr_en?s=51, (Son Er. T.: 28/11/2022)

- Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin belirli faaliyetlerine, özellikle bu organın kararlarını veya dostane çözümlerin icrasını denetlediği durumlarda, AB'nin oy hakkıyla buraya katılma hakkına sahip olması,
- AB'nin AİHS sisteminin genel maliyetlerine katkıda bulunmasıdır.

AİHS ve ABTHŞ aslında Avrupa düzeyindeki iki uluslararası farklı yapının ürettiği temel hak ve özgürlüklere ilişkin belgedir. AİHS'den kaynaklı ihtilafların çözüm adresi olarak Avrupa Konseyi'ne bağlı AİHM belirlenmiştir. AİHM, insan hakları konusunda ihtisas sahibi olup Avrupa Konseyi nezdinde bunun denetimini sağlamaktadır. AİHS'e taraf olan devletler *“kendi yetki alanları içinde bulunan herkese bu sözleşmenin birinci bölümünde açıklanan hak ve özgürlükleri tanırırlar”*.⁷²⁹ AİHM kararlarının bağlayıcılığı ve uygulanması zorunluluğu ise *“Yüksek Sözleşmeciler Tarafından, taraf oldukları davalarda Mahkeme'nin verdiği kesinleşmiş kararlara uymayı taahhüt ederler”* şeklinde düzenlenmiştir.⁷³⁰ AİHM'nin bağlayıcılığı hususu Avrupa Konseyi Statüsü'nün 3'üncü maddesinde; *“Avrupa Konseyi'nin her üyesi, hukukun üstünlüğü ilkesiyle, yargı yetkisi içindeki herkesin insan hakları ve temel özgürlüklerden yararlanmasını ilkesini kabul eder”* şeklinde ortaya konulmuştur.⁷³¹ Ayrıca Statüsü'nün 8'inci maddesinde bu yükümlülüğü ciddi biçimde çiğneyen herhangi bir Konsey üyesinin temsil haklarının askıya alınabileceği ve Bakanlar Komitesi tarafından çekilmesinin istenebileceği düzenlenmiştir.

⁷²⁹ AİHS, m.1, AİHM-Council of Europe, s. 6.

⁷³⁰ AİHS, m.46, AİHM-Council of Europe, s. 6.

⁷³¹ Avrupa Konseyi Statüsü, Londra, 5/5/1949, https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020093815001_tur.pdf, (Son Er. T.: 27/11/2022).

AİHS kapsamında sağlanan hukuksal koruma AB’de olduğu gibi özel yetkilere haiz ulusüstü bir karaktere bürünmüş bir yargı organı eliyle korunuyor olmasa da devletlerin dışında bireylerin de bireysel başvuru yoluyla doğrudan başvuru imkanının bulunması AİHM’i diğer uluslararası yargı organlarından ayırmaktadır. Tabi burada AİHM’e başvuru için iç hukuk yollarının tüketilmesi şartının arandığı dikkate alındığında bu husustaki korumanın ulusal düzenlemelere nazaran ikincil ve tamamlayıcı bir yöne sahip olduğu ortaya çıkmaktadır.⁷³²

AİHS, üç bölüm ve 59 madde ile ek protokollerden oluşmaktadır. Birinci bölümde hak ve özgürlükler (m. 2-18), ikinci bölümde AİHM (m. 19-51) ve son bölümde de çeşitli hükümlere (m. 52-59) yer verilmiştir. AİHS’nin 4 Kasım 1950’de kabul edildiği dikkate alındığında birinci bölümde yer alan hak ve özgürlüklerin kabul edildiği dönem içindeki temel hak ve özgürlükleri yansıttığı aradan geçen zaman içinde özellikle üçüncü kuşak temel haklara ilişkin bir belirleme içermediği görülmektedir. Çalışma konumuz itibariyle iyi idare hakkı da bunlardan biridir. AİHS’de iyi idare hakkı düzenlenmemiştir. Bununla beraber AİHS ve eki protokollerde iyi idare hakkını destekleyen onun gereklerine dair bazı belirlemeleri içeren hak düzenlemelerini görmek de mümkündür. Örneğin adil yargılanma hakkının düzenlendiği 6’ncı maddenin 3’üncü fıkrasının “e” bendinde mahkemede kullanılan dil bilinmediği veya konuşulmadığı takdirde bir tercümanın yardımından ücretsiz olarak yararlanmak düzenlenmiştir.⁷³³ Yine benzer şekilde AİHS’nin 7 nolu Protokolü’nün 3’üncü maddesi ile adli hata

⁷³² DEĞER, Ozan, **Avrupa Kamu Hukuku Düzeninde Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Arasındaki Yargı Yetkisi Sorunu**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 116.

⁷³³ AİHS, m. 6.

halinde tazminat düzenlenmiştir.⁷³⁴ Ayrıca AİHS’de düzenlenmiş olan hususların genişletici yoruma tabi olması halinde de iyi idare ilkeleri ile örtüşen bazı sonuçları elde etmek mümkün hale gelebilir.

AİHS’de doğrudan iyi idare hakkına ilişkin bir düzenleme bulunmamasıyla birlikte Sözleşme’nin birinci maddesi ile imzacı taraflara kendi yetki alanları içerisinde herkese birinci bölümdeki hak ve özgürlüklerden yararlanmayı sağlama yükümlülüğü getirmiştir. İyi idare hakkının özünde temel hak ve özgürlüklerin kullanımında idareye yüklediği ödevler dikkate alındığında AİHS’de düzenlenmiş olan temel hak ve özgürlüklerin kullanımına yönelik hakkın özüne dokunan kötü idare uygulamalarının bir yönüyle birinci madde hükmü ile dışlandığı da söylenebilir. Burada hakkın özüne dokunan her türlü kısıt ve engelleme bir kötü idare uygulaması oluştururken her kötü idare pratiğinin hakkın özüne dokunmayabileceğini unutmamak gerekir.

AİHS’nin 53’üncü maddesini de burada zikretmekte fayda bulunmaktadır. Bu maddeye göre; AİHS, taraf olunan bir başka sözleşme uyarınca tanınmış olan insan hakları ve temel özgürlükleri sınırlayacak veya onları ihlal edecek biçimde yorumlanamaz. Dolayısıyla ABTHŞ ve burada karşılık bulan iyi idare hakkı Birliğe üye devletler nezdinde AİHS nedeniyle sınırlanamaz.

ABTHŞ gerek kabul edildiği zaman itibariyle taşıdığı güncellik gerek ise içerdiği hakların türü ve içeriği itibariyle zenginliği bakımından AİHS’e göre daha ileri bir temel hak ve özgürlük düzenlemesidir. Ayrıca ABAD gibi bir yargı organı eliyle

⁷³⁴ AİHS’e ekli 7 nolu Protokol, 22/9/1984, m. 3.

denetiminin yapılması ve kararlarının icra kabiliyeti de ayrı bir öneme sahiptir. Buna karşın ABTHŞ yalnızca Birlik hukukunun uygulaması ile kısıtlıdır. AİHS ise daha sınırlı temel hak ve özgürlükleri düzenlemiş olsa da bunların ileri sürülebilmesinde sadece devletlerin değil doğrudan bireylerin de başvuruda bulunabilmesi imkanı bulunması etkili bir denetim sağlamaktadır. Ancak verilen kararların icrası üye devletlerin uhdeğinde olması hasebiyle de bu etkili denetimin sonuçlarını almak her zaman mümkün olmayabilmektedir.

Birliğin sınırlı yetki ilkesi, AİHS'ye taraf olunmakla beraber uygulamasında bazı sorun ve kısıtlar da getirecektir. Bunlardan ilki Birlik kurucu antlaşmaları, birincil hukukunun AİHS'nin denetimine tabi olup olmayacağı meselesidir. ABA'nın 19'uncu maddesinin birinci fıkrasına göre ABAD, antlaşmaların yorumlanması ve uygulanmasında hukuka riayet edilmesini garanti eder. Ancak antlaşmaların hukukun genel ilkelerine veya temel hak ve özgürlüklere aykırılığı iddiasıyla ABAD'a başvuru yapmak mümkün değildir. Birlik AİHS'e taraf olsa da bunun etki ve sonuçları ancak Birlik hukuku içinde geçerli olacaktır. Birlik ancak üye devletler tarafından kendisine devredilen yetki alanları içinde AİHS'nin hükümlerini gözetebilecektir. Bu ise ancak Birlik hukuku içindeki insan hakları ihlallerinin denetimi bakımından ABAD'a yetki tanımaktadır. AİHM ise Avrupa Konseyine taraf devletlerin insan haklarını ihlal eden ulusal tedbirlerine karşı yargılama yetkisine sahiptir.⁷³⁵

⁷³⁵ BERGHE, Van den Frederic, "The EU and Issues of Human Right Protection: Same Solutions to More Acute Problems?", **European Law Journal**, C. 16, S. 2, Mart 2010, s. 115.

AIHM tarafından Birlik aleyhine verilecek kararların ifası da ayrı bir problematik alan oluşturmaktadır. Birlik hukukunun uygulayıcılarının asıl olarak üye devletler olduğu gözetildiğinde AIHS'nin ihlaline sebep olan olayın sorumlusunun Birlik kurumları mı yoksa üye devlet mi sorusu karşımıza çıkacaktır. Uygulamada AIHS'nin ihlali nedeniyle doğrudan Birliğe karşı açılacak ihlal davalarında AIHM tarafından verilen kararların ifasından üye devlet sorumluluğuna hangi şartlar altında ve nasıl gidileceğinin de belirlenmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Şüphesiz burada Birlik kurum ve organları ile üye devlet sorumluluğunun birbirine yaklaştığı noktalarda bu tespiti yapmak güçleşecektir.

Diğer bir nokta ise AIHS'ye ekli protokollere katılım meselesidir. ABA'nın 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında Birlik AIHS'e katılır, denilmiştir. AIHS'ne ekli protokollere ilişkin bir belirleme yapılmamıştır. Bu hususta Birliği uluslararası antlaşma yapma usulü içerisinde bu protokollere taraf olabileceği veya sınırlı yetki ilkesi çerçevesinde ABA'da verilmiş olan yetkinin protokolleri kapsamadığı değerlendirilmeleri yapılabilir. Ancak bunlardan ilkinde Birliğin Protokollere taraf olduğu varsayılsa bile bu kez üye devletlerin taraf olunan protokollerin tarafı olup olmaması durumuna göre başkaca sorunlar gündeme gelebilir. İkincisinde ise protokollere taraf olunmadığında Birliğin AIHS'ne sınırlı ve kısıtlı bir katılımı ortaya çıkmış olacaktır. Zaman içerisinde ek protokoller ile kabul edilmiş olan yeni hak ve özgürlükler kapsama dahil edilemeyerek dışarıda kalacaktır.

Birlik AIHS'ye taraf olduktan sonra ABAD'ın AIHS'ye aykırı kararlarının denetimi AIHM'ce yapılacaktır. Ancak bu AIHM'i ABAD karşısında hiyerarşik üst

mahkeme haline getirip getirmeyeceği de tartışma konusu olmuştur.⁷³⁶ İnsan haklarının doğası gereği dışsal denetimin bir sonucu olarak ortaya çıkan bu durumun Birlik hukukunun yorumunda tekel sahibi olan ABAD'ın sahip olduğu hak ve yetkilere halel getirmeyecektir. Aynen bir devlet yüksek mahkemesinin kararının AİHM'de denetlenmesinin o mahkemenin münhasır yetkilerini etkilemediği gibi burada da ABAD'ın yetkileri etkilenmeyecektir.

ABAD ile AİHM arasında temel hakların değerlendirilmesi yönüyle ortaya çıkan ve çıkacak yaklaşım ve yorum farklılıkları AB hukuk sisteminin geleceğinde belirleyici olacak önemli bir yere sahiptir. Her ne kadar AB, AİHS'ye henüz katılım sağlamamış olsa da aşağıda bugüne kadar ortaya çıkmış ve literatüre girmiş olan kararlar üzerinden ABAD-AİHM ilişkisi ve temel haklara ilişkin yorum farklılıklarını ortaya koymak suretiyle mümkün olduğu ölçüde de iyi idare hakkına yönelik çıkarımlarda bulunulmaya çalışılacaktır.

⁷³⁶ DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh, “A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis”, **Common Market Law Review**, C. 43, 2006, s. 643; KRUGER, Hans Christian, “The European Union Charter and the European Convention on Human Rights: An Overview”, **The EU Charter of Fundamental Rights, Politics, Law and Policy** (Eds. Peers, Steveward, Angela), Oxford, Hart Publishing, 2004, s. xxiv. ; LAWSON, Rick, “Confusion and Conflict? Diverging Interpretations of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg”, **The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe**, (Eds. Lawson, Rick, De Blois, Matthijs), Essays in Honour of H. G. Schermers, C. III, London, 1994, s. 252.

AİHM, AB'nin insan hakları ihlalleri ile ilgili kendisine yapılan başvuruları ilk önce bu hususta yetkisinin olmadığı yönünde kararlar vererek neticelendirmiştir. Birlik hukukuna karşı mesafeli durmuş gerek kişi bakımından gerekse konu bakımından kendisine yapılan başvuruları kabul edilemez olarak değerlendirmiştir.⁷³⁷

AİHM, zaman içerisinde bu tutumundan uzaklaşmış ve 1996 yılında önüne gelen *Cantoni*⁷³⁸ davasında Birlik Direktifi'nin iç hukuka aktarılmasına konu olan üye devlet tasarrufunun AİHS'nin 7'inci maddesindeki "suçların ve cezaların kanuniliği" ilkesi bakımından yargısal denetimini yapmıştır. AİHM, bu kararında neredeyse kelime kelimesine Birlik Direktifi'nin aynısı olan üye devlet tasarrufunun bu yönünün AİHS'nin 7'inci maddesinin denetimi dışında tutulmasını sağlamayacağını söylemiştir.⁷³⁹ Sonuçta Birlik Direktifi'nin iç hukuka aktarılması sonucunda doğan hukuki tasarruf neticesinde bir süpermarket müdürünün kanuna aykırı olarak farmasötik ürünleri satmaktan mahkûm edilmesini AİHS'nin 7'inci maddesindeki kanunilik ilkesinin ihlali olarak görmemiştir.

AİHM *Cantoni* davasında Birlik organ tasarrufları ile Birlik hukukunu uygulamak üzere çıkartılan üye devlet tasarrufları arasında ayrıştırmaya gitmemiş olsa da Birlik hukukuna karşı mesafeli duruşunu değiştireceği yönündeki ilk işaretleri

⁷³⁷ ÖZKAN, Işıl, a.g.e., s. 259.

⁷³⁸ 17862/91, *Cantoni v. France*, ECHR, [1996].

⁷³⁹ 17862/91, *Cantoni v. France*, ECHR, [1996], para. 30.

vermiştir.⁷⁴⁰ Nitekim 1999 tarihli *Matthews*⁷⁴¹ kararı da bunu doğrulamıştır. Cebelitarık adasında ikâmet eden İngiliz vatandaşı Bayan Matthews'in, AP seçimlerinde oy kullanmak üzere seçmen kütüğüne kayıt olma talebi İngiliz mahkemelerince seçimin sadece İngiltere'de ikamet edenler için olduğu gerekçesiyle reddedilmiştir.⁷⁴² İngiltere'nin bu davranışı AİHS'nin 1 nolu Ek Protokolü'nün 3'üncü maddesinde düzenlenen, yasama organının oluşumunda seçme seçilme hakkının ihlâli iddiası ile AİHM önüne gelmiştir. AİHM, seçimlerin tamamen yerel veya AB kaynaklı olup olmadığına bakmaksızın Birleşik Krallığı, Cebelitarık'ta 1 no'lu Protokol'ün 3'ncü maddesi ile güvence altına alınan hakları garanti altına almaktan AİHS'nin 1'inci maddesi uyarınca sorumlu bulunduğu sonucuna varmıştır.⁷⁴³

AİHM'in *Matthews* kararında AİHS'ye taraf devletlerin bazı yetkilerini uluslararası veya uluslararası örgütlere devredebileceklerini ancak bu durumun Sözleşme'den doğan yükümlülüklerini ortadan kaldırmayacağını belirtip, Birlik hukukunu iç hukuka aktaran ulusal tasarruflar söz konusu olduğunda ise AİHM'in yargı yetkisinin devam edeceğini söylemiştir.⁷⁴⁴ Bu kararı ile AİHM, Birlik hukukunda birincil nitelikteki tüm düzenlemelerin kaynağını üye devletler olarak görmüş ve onlar

⁷⁴⁰ SPIELMANN, Dean, "Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies and Complementarities", **The EU and Human Rights** (Ed. Alston, Philip), Oxford University Press, Oxford, 1999, s. 773.

⁷⁴¹ Bşv. No: 24833/94, *Matthews V. The United Kingdom*, [1999], ECHR.

⁷⁴² *Ibid.*, paras. 7, 31.

⁷⁴³ *Ibid.*, para. 35.

⁷⁴⁴ Bşv. No: 24833/94 (Court of Human Rights), *Matthews V. The United Kingdom*, [1999], ECHR, paras. 38, 39, 64.

tarafından yapılmış kabul ederek temel haklara uygunluk açısından denetimini yapacağını cesur bir içtihatla ortaya koymuştur.⁷⁴⁵ AİHM bunu ortaya koyarken 1976 tarihli işleme ilişkin olarak ABAD önünde bir itirazda bulunulamayacağını da gözetmek suretiyle Birleşik Krallığı sorumlu tutmuştur.⁷⁴⁶

ABAD'ın AİHS'ne karşı tutumu sırasıyla birbirini takip eden üç aşamadan geçmiştir. Bunlardan ilk aşama AİHS'ye hiçbir şekilde yer verilmediği dönemdir. İkincisi ABAD'ın AİHS'ye karşı ihtiyatla yaklaştığı dönemdir. Üçüncü aşama ise ABAD'ın içtihadında sıklıkla AİHS'ye atıfta bulunmasıdır.

İlk aşamada Divan temel hak ve özgürlükleri ilişkin önüne gelen meseleleri üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden hareket etmek suretiyle hukukun genel ilkeleri üzerinden çözüm üretmeye çalışmıştır.⁷⁴⁷ Sonrasında üye devletlerin taraf olduğu AİHS'nin yol gösterici bir rolünün olduğunu kabul etmiştir.⁷⁴⁸ Geldiği son aşamada ise ABAD AİHS'nin ilgili maddelerine doğrudan atıfta bulunan kararlar vermeye başlamıştır.

⁷⁴⁵ TEZCAN, Ercüment, 2002, a.g.e., s. 232-233; Arsava, 2008, s. 1261.

⁷⁴⁶ ÖZKAN, Işıl, a.g.e., s. 259.

⁷⁴⁷ Case-29/69, *Stauder*, [1969], ECR-419.

⁷⁴⁸ Case-4/73, *Nold*, [1974], ECR-491; Kararda AİHS'e açık bir atıf yapılmamakla beraber Topluluk temel haklarının korunması ile AİHS arasında bir ilişki kurulmuştur. Bu ilişki, üye devletlerin taraf olduğu insan haklarının korunmasına ilişkin uluslararası antlaşmaların da temel hakların korunmasında dikkate alınması gerekliliğinin Divan tarafından ortaya konulması ile kurulmuştur.

ABAD, *Johnston* davasında⁷⁴⁹ adil yargılanma ve etkili koruma haklarının Birlik için bir temel hak olduğunu kabul ederek AİHS'nin 6'ncı ve 13'üncü maddelerindeki düzenlemelerin Birlik hukukunda dikkate alınacağını söylemiştir. Divan benzer şekilde, *ERT v DEP* davasında⁷⁵⁰ AİHS'nin 10'uncu maddesinde karşılık bulan düşünce ve ifade özgürlüğünü doğrudan gönderme yapmıştır. Divan özel yaşamın korunmasına ilişkin AİHS'nin 8'inci maddesine *National Panasonic v. Council*⁷⁵¹ davasında, mülkiyet hakkının korunmasına ilişkin AİHS'ne ekli 1 nolu protokolün birinci maddesine ise *Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*⁷⁵² davasında gönderme yapmıştır.

Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz (1979) davasında ABAD temel hakların kullanımına müdahalenin bir takım kısıtlamalar getirilebileceğini kabul etmiştir. Üye devletlerin anayasalarında kabul edilen temel haklara aykırı önlemler Topluluk hukuku açısından kabul edilemez olarak görülmüştür. Divan bu kararıyla hakların özüne dokunmayan orantılı kısıtlamaların olabileceğini de kabul etmiştir.

Bu kararlardan hareketle Divan'ın AİHS hükümlerini zaman içinde sadece bir referans değil aynı zamanda kararlarının meşruiyetini de ortaya koyacak bir kaynak olarak da gördüğü söylenebilir.⁷⁵³ Ne var ki temel haklara ilişkin olarak ABAD ve

⁷⁴⁹ Case-222/84, *Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, [1986], ECR 1651, para. 18.

⁷⁵⁰ Case-260/89 , *ERT v DEP*, [1991], ECR-I 2925, paras. 9,41,44,45 ; Benzer başka bir karar için bkz. Case-43-63/82, *VBVB&VBBB v. Commission*, [1984], ECR 19.

⁷⁵¹ Case-136/79, *National Panasonic v. Council* [1980], ECR-I 2033, paras.17, 19.

⁷⁵² Case-44/79, *Hauer v Land Rheinland-Pfalz*, [1979], ECR-I 3727, paras. 15-18;

⁷⁵³ DEĞER, Ozan, a.g.e., s. 85.

AİHM arasında yorum farklılıkları da bulunmaktadır. Bu husustaki ilk fark AİHS'nin 8'inci maddesinde yer alan "özel hayata ve aile hayatına saygı" hakkının yorumunda ortaya çıkmıştır.

Divan'ın 1989 yılında *Hoechst v. Commission*⁷⁵⁴ davasında; Avrupa Komisyonu'nca çeşitli iş kolları arasında yapılan fiyat anlaşmalarını engellemek ve rekabeti korumak amacıyla Hoechst firması aleyhinde başlatılmış olan soruşturma kapsamında ilgili firmanın ev ve işyerlerinin 17 sayılı Tüzüğü'nün verdiği yetkiye dayanılarak aranmasının AİHS'nin 8'inci maddesine aykırı olup olmadığı gündeme gelmiştir. Divan, AİHS'nin özel ve aile hayatına saygı hakkını düzenleyen AİHS'nin 8(1)'inci maddesinden başka bir çıkarım yapılmaması gerektiğini bu maddenin koruyuculuğunun, insanın kişisel özgürlüğünün geliştirilmesi ile ilgili olduğunu ve bu nedenle iş yerlerini kapsayacak şekilde genişletilemeyeceğini karar vermiştir.⁷⁵⁵ Ayrıca ABAD'ın bu kararında, AİHM'nin dava konusuna ilişkin bir içtihadı bulunmadığı da belirtilmiştir.⁷⁵⁶

ABAD tarafından AİHS'nin 8'inci maddesi dar yorumlanmış olup, bu hükmü sadece kişisel özgürlüğün geliştirilmesiyle ilgili kabul etmiş, işyerleri için genişletilmesine izin vermemiştir. Ancak AİHM Divan'ın *Hoechst v Commission*

⁷⁵⁴ Joined cases C-46/87 ve C-227/88, *Hoechst v Commission*, [1989], ECR-I 2859.

⁷⁵⁵ Joined cases C-46/87 ve C- 227/88, *Hoechst v Commission*, [1989], ECR-I 2859, para. 18.

⁷⁵⁶ *Ibid.*

kararından 6 ay önce karara bağladığı Chappell⁷⁵⁷ davasında; video kiralama işi ile uğraşan Chappell hakkında telif haklarının ihlali ve müstehcen video materyallerinin bulundurulması gerekçesiyle yürütülen soruşturmada AİHS'nin 8'inci maddesinde yer alan hakkın ihlal edildiği yönünde iddiayı değerlendirmiştir. AİHM bu davada bir özel kişinin işyeri için AİHS'nin 8'inci maddesinin uygulanabileceğini kabul etmiştir.

ABAD ile AİHM arasındaki diğer bir farklılık ise 8'inci maddenin gerçek ve tüzel kişiler açısından uygulanabilirliği hususundaki yorum farkıyla ortaya çıkmıştır. AİHM nezdinde görülen *Société Colas Est and others v. France*⁷⁵⁸ (2002) davasında Fransız Ulusal Soruşturma Bürosu'nun bir yargı kararı olmaksızın kanunsuz olarak işyerlerindeki birçok dokümana el koyması özel hayata saygı gösterilmesi hakkının ihlali olarak iddia olunmuştur. Fransız Hükümeti *Niemietz*⁷⁵⁹ kararındaki durumun gerçek kişi açısından kabul edildiğini, görülmekte olan davada ise şirketin, bir tüzel kişinin bulunduğunu vurgu yapmıştır. Sonuç olarak AİHM, tüzel kişiyle ilgili bir işyerinde müdahale hakkı geniş kapsamlı olsa bile rekabet alanında söz konusu soruşturmada izlenen meşru amaçlarla kesinlikle orantılı olarak kabul edilemeyeceğini bu nedenle AİHS'nin 8'inci maddesinin ihlal edildiği sonucuna varmıştır.

⁷⁵⁷ Bşv. No: 10461/83 (Court of Human Rights), *Case Of Chappell V. The United Kingdom*, [1989], ECHR, 30/03/1989.

⁷⁵⁸ Bşv. No: 37971/97 (Court of Human Rights), *Société Colas Est and Others v. France*, ECHR, 16/04/2002.

⁷⁵⁹ Bşv. No: 13710/88 (Court of Human Rights), *Niemitz v. Germany*, [1992], ECHR.

Buna karşın AIHM'in siyasi bir parti üyeliği de bulunan bir avukatın işyerinin görevi kötüye kullanma gerekçesi ile aranmasına ilişkin 1992 tarihli Niemitz⁷⁶⁰ kararında; özel yaşam ve aile hayatının gizliliğini AIHS'nin 8'inci maddesinin hedef ve amacına uygun olarak, işyerini ve belli mesleki ya da iş faaliyetlerini kapsayacak şekilde deęerlendirmiřtir⁷⁶¹. Divan'ın aksine AIHM, özel hayatın gizliliğine saygıyı geniş yorumlamış ve avukatın bürosunun aranmasını AIHS'nin 8'inci maddesi kapsamında görmüştür.

ABAD, AIHM'nin içtihatını takip etmesine rağmen AIHS'nin 8'inci maddesindeki özel ve aile hayatına saygı hakkının yorumlanmasında farklılıklar oluşmaktadır. Çoğu ABAD yargılamasında AIHS'nin gereği koruma standartlarının tam olarak yerine getirmesine rağmen ABAD tarafından sunulan koruma düzeyinin AIHS'nin 8'inci maddesinde öngörülen düzeyin altına düşme tehlikesi bulunmaktadır.⁷⁶²

⁷⁶⁰ Bşv. No: 13710/88 (Court of Human Rights), *Niemitz v. Germany*, [1992], ECHR, para. 97.

⁷⁶¹ Toth, 1997, s. 499.

⁷⁶² RINCÓN – EIZAGA, Lorena, "Human Rights in the European Union. Conflict Between The Luxembourg And Strasbourg Courts Regarding Interpretation of Article 8 of The European Convention On Human Rights", **International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional**, Colombia, 2008, S. 11, s. 136-137.

İfade özgürlüğü konusunda da Divan ile AİHM arasında yorum farkı bulunmaktadır. Divan'ın Grogan⁷⁶³ kararı ile AİHM'in Open Door⁷⁶⁴ kararı bu yorum farkını ortaya koymaktadır. İrlanda yasalarına göre kürtaj yasaklanmış iken Grogan adlı öğrencinin İngiltere'de kürtaj yapılan kliniklere ait broşür dağıtırken yakalanması üzerine konu hizmet serbestisi bakımından Divan'ın önüne gelmiştir. Divan, bunu AET'nin 59'uncu maddesindeki hizmet serbestisi kapsamında görmemiştir.⁷⁶⁵ Ancak kararında AİHS'nin 10'uncu maddesindeki ifade özgürlüğüne ilişkin herhangi bir değerlendirmeye de yer vermemiştir. AİHM ise *Open Door* kararında kürtaj yasağı olsa da, insanların kürtaj yapan kuruluşlara ilişkin bilgi edinme ve danışma hakkının yasaklanmasını AİHS'nin 10'uncu maddesinde düzenlenmiş olan ifade özgürlüğünün ihlali olarak görmüştür.

ABAD'ın incelemesinden geçmiş ve daha sonra AİHM'nin önüne gelen davalarda AİHM ile ABAD arasındaki ilişki daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda Avrupa Komisyonu'nda çalışan bir kişinin yaşadığı iş uyuşmazlığından dolayı yerel Mahkeme ve Divan'dan⁷⁶⁶ beklediği neticeyi alamaması üzerine davasını AİHS'nin 6'ncı maddesindeki adil yargılanma hakkının ihlal edildiği gerekçesiyle

⁷⁶³ Case-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland v Grogan and Others*, [1991], ECR-I 4685.

⁷⁶⁴ Bşv. No: 14234/88, 14235/88 (Court of Human Rights), *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, 29/10/1992.

⁷⁶⁵ Case-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland v Grogan and Others*, [1991], ECR-I 4685, paras. 14, 23.

⁷⁶⁶ ABAD nezdindeki dava; Case-274/99 P, [2001] ECR-I 1611.

AİHM'e taşındığı *Connolly*⁷⁶⁷ davası önemlidir. AİHM bu davada Birlik üyesi devletin ancak kendisinin ulusal bir eylemi olduğunda sorumlu tutulabileceğini salt AB tarafından gerçekleştirilmiş olan eylemlerin ise kendi yetkisinin dışında kaldığını söylemiştir.⁷⁶⁸

AİHM *Bosphorus* kararı ile yukarıdaki *Connolly* davasındaki değerlendirmeden farklı bir değerlendirme yapmıştır. Yugoslavya'daki silahlı çatışmalar ve ağır insan hakları ihlalleri nedeniyle BM Güvenlik Konseyi'nin 1993 tarih ve 820 sayılı kararı ile Yugoslav Cumhuriyeti ile ikâmet veya faaliyet yeri itibariyle bağlantısı olan gerçek ve tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan veya bu kişi yahut tüzel kişiler tarafından denetlenen bütün deniz, kara, demiryolu ve hava araçlarına el koyma yükümlülüğü getirilmiştir⁷⁶⁹. AB'de 990/93 sayılı Tüzük ile BM kararının üye devletlerce uygulanmasını öngörmüştür. İrlanda Ulaştırma Bakanlığı, 990/93 sayılı Tüzük kapsamında hareket ederek merkezi Türkiye'de bulunan Bosphorus Havayolları'nın, Yugoslav Hava Yollarından kiralanmış olan ve bakım için İrlanda'da bulunan 2 yolcu uçağına el konulmasına karar vermiştir. Bu el koyma üzerine Bosphorus havayolları şirketi, mahkemeye başvurmuş ve bu başvuruyu değerlendiren İrlanda mahkemesi el konulan uçakların 990/93 sayılı Birlik Tüzüğü kapsamında olup olmadığını ön karar prosedürü ile ABAD'a sormuştur. ABAD, Tüzüğün Yugoslavya ile ilgisi olan bütün uçakları kapsadığını ve bu konudaki ifadenin herhangi bir tereddüte yol

⁷⁶⁷ Bşv. No: 73274/01 (Court of Human Rights), *Connolly C. 15 Etats Membres De L'union Europeenne*, ECHR, 09/12/2008.

⁷⁶⁸ Ibid.

⁷⁶⁹ ARSAVA, 2008, s. 1259.

açmayacak şekilde açık olduğunu belirtmiştir.⁷⁷⁰ Ancak kararında AİHS'nin mülkiyet hakkına ilişkin hükmüne bir göndermede bulunmadan sonuçlandırmıştır.⁷⁷¹

Bosphorus Havayolları ise el koyma işleminin mülkiyet hakkını ve ticari faaliyetini engellediğini ileri sürerek AİHM'e başvurmuştur.⁷⁷² AİHM bu başvuru üzerine Bosphorus Havayolları Şirketinin mülkiyet üzerindeki kontrol yetkisini yitirdiğini tespit etmiş ve devamında İrlanda'nın, AB Tüzüğü'ne uygun hareket etme zorunluluğu bulunduğunu bu konuda takdir yetkisi olmadığını belirlemiştir. Sonuçta ise AİHS'nin 1 nolu Protokolü'nün birinci maddesi kapsamında başvurusunun mülkiyet hakkının İrlanda'nın AB üyeliği nedeniyle sahip olduğu hukuki zorunluluklara uygun

⁷⁷⁰ Case-84/95, *Bosphorus v Minister for Transport, Energy and Communications and Others*, [1996], ECR-I 3953, para. 15.

⁷⁷¹ BESSELINK, Leonard, "The European Union and the European Convention on Human Rights after the Lisbon Treaty: From Bosphorus Sovereign Immunity to Full Scrutiny?", **SSRN Electronic Journal**, January 2008, s.3, <https://www.researchgate.net/publication/255998415>, (Son Er. T.: 29/11/2022).

⁷⁷² Bşv. No: 45036/98 (Court of Human Rights), *Case of Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, [2005], ECHR, 30 Haziran 2005.

olması gerektiği sonucuna varmıştır.⁷⁷³ İrlanda'nın Birlik hukukuna uyma zorunluluğu, AİHM tarafından meşru çıkar olarak değerlendirilmiştir.⁷⁷⁴

AB üyesi devletlerin AİHS'den doğan yükümlülüklerden kaçınmalarına engel olmak için AİHM “eşdeğer koruma doktrini”ni geliştirmiş olup buna göre; üye devletlerin AİHS'den doğan sorumlulukları ile meşru çıkarı arasında bir denge bulunması gerekmektedir.⁷⁷⁵ AB’de ABTHŞ’nin varlığı ve ABAD’ın kararlarında AİHS’ye atıf yapması, AİHS’ne eşdeğer bir temel hak korumasının Birlik’te mevcudiyeti için yeterli kabul edilmiştir.⁷⁷⁶ AB’de temel hak korumasına usuli açıdan sağlanan garantiler bakımından ise bireylerin ABAD’a başvuruları çok sınırlı olsa da ulusal mahkemeler önünde bireylere tanınan haklar ve ön karar prosedürünün varlığı yeterli araçlar olarak belirtilmiştir⁷⁷⁷. AİHM, yukarıda ifade edilen gerekçeleri esas alarak ABAD’ın temel haklara eşdeğer koruma sağladığını karine olarak kabul etmiş fakat bunun aksinin davacı tarafından sağlanan korumadaki belirgin veya açık bir

⁷⁷³ Bşv. No: 45036/98 (Court of Human Rights), *Case of Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, [2005], ECHR, 30 Haziran 2005, paras.165, 166.

⁷⁷⁴ BESSELINK, Leonard, a.g.m., s. 3, COSTELLO, Cathryn, “The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, **Human Rights Law Review**, C. 6, S. 1, 2006, s. 101.

⁷⁷⁵ COSTELLO, Cathryn, a.g.m., s. 101.

⁷⁷⁶ TIRIDIMAS, Takis, 2006, s. 352.

⁷⁷⁷ BESSELINK, Leonard, a.g.m., s. 4.

eksikliği ortaya koymak suretiyle çürütülebileceğini de dile getirmiştir⁷⁷⁸ Nitekim Bosphorus davasında AİHM, ABAD tarafından temel haklara ilişkin eşdeğer korumanın sağlandığını varsaymış ve bu karineyi çürütecek nitelikte belirgin bir eksikliğin olmadığını değerlendirmiştir.⁷⁷⁹

AİHM kararları ile ABAD kararları arasında benzer sorunlara karşı farklı yaklaşımların ortaya konulduğu görülmektedir. Bunda ABAD'ın Birlik hukukunun yorumu içinde bütünleşmeyi önceleyen yaklaşımı ile AİHM'in AİHS'nin amaç ve hedeflerine uygun yorum yapma çabası etkili olmaktadır.

Temel hak ve özgürlüklere ilişkin yukarıda ortaya konulan AİHM ve ABAD içtihatından yola çıkarak “iyi idare hakkı”na yönelik de bazı sonuçlar çıkarmak da mümkündür. ABTHŞ'nin bizzat varlığı ve uygulamasının AİHM tarafından eşdeğer korumaya esas alındığı ve bu vesile ile AİHS'deki hakların korunumu bağlamında iyi idare hakkı özelinde de önemi olan dinlenilme hakkı ve gerekçe belirtme zorunluluğunun AİHS'nin adil yargılanma hakkını düzenleyen 6'ncı maddesinin uygulaması kapsamında en azından yargı uygulamaları ve kararları bakımından dikkate alınabileceğini yine AİHS'nin 3, 5 ve 41'inci maddelerindeki tazmin hükümleri dolayısıyla iyi idare hakkının tazmin boyutunun kısmen karşılığının oluşacağı değerlendirilmektedir.

⁷⁷⁸ COSTELLO, Cathryn, a.g.m.,s. 102; BESSELINK, Leonard, a.g.m., s. 4; DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh, a.g.m., s. 638-639.

⁷⁷⁹ Bşv. No: 45036/98 (Court of Human Rights), *Case of Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, [2005], ECHR, 30 Haziran 2005, paras. 165, 166.

AB'nin AİHS katılımı gerçekleştiikten sonra ABTHŞ'deki iyi idare hakkının AİHM tarafından temel hak denetimine konu olup olmayacağı sorusu gündeme gelmektedir. İlk bakışta AİHS'de böyle bir hak yer almadığından dolayı bunun AİHM tarafından denetime konu edilemeyeceği düşünülebilir. Ancak ABTHŞ'deki iyi idare hakkının içerdiği hak bileşenlerinden dinlenme hakkı, gerekçe belirtme zorunluluğu, makül sürede yargılanma ve tazmin gibi bir kısmının AİHS'de de karşılık bulabildiği dikkate alındığında kısmen denetime konu olacağını değerlendirmek de mümkündür. Tabi bu durumda AİHM geçmiş içtihat müktesabati ile uyumlu olarak bunlara ilişkin korumayı “iyi idare hakkı” olarak adlandırmayacaktır. İyi idare hakkının özünde temel hak ve özgürlükler ile hukukun üstünlüğü ilkesinin bulunduğu dikkate alındığında bunların özüne dokunacak nitelikteki kötü idare uygulamalarının da AİHM tarafından insan temel hak ve özgürlükleri bağlamında denetleneceği söylenebilir. Diğer taraftan ABTHŞ'nin bu hususta AİHS'nin önünde olduğunu dikkate aldığımızda ABAD'ın bu husustaki kararlarının AİHM'in kararlarından daha ileri ve yüksek standartlarda gerçekleşebileceği dolayısıyla ABAD içtihatı aracılığıyla iyi idare hakkının AİHM'e transfer olacağı yönünde tahminde de bulunulabilir.

2. Avrupa Birliği İyi İdari Davranış Kuralları

İdare hukuku, idari işlevin yerine getirilmesine dair usulleri, bu işlevi yerine getiren kurumların örgütlenmesini ve genel olarak idari alanda oluşan ilişkileri düzenleyen kural ve ilkeler bütünüdür.⁷⁸⁰ Bu nedenle AB hukukunun uygulanması sırasında idari davranışın sınırlandırılması idare hukuku eliyle sağlanır. İyi İdare; idare hukukunun kişi haklarını koruyucu olarak hareket etmesi ile çeşitli yasal tekniklerle iyi

⁷⁸⁰ BATALLI, Mırlında – FEJZYLLAHU, a.g.m., s. 26.

idarenin desteklenerek kamu yararının garanti altına alınması yönlerine işaret eder.⁷⁸¹ Bu nokta itibariyle iyi yönetim ilkeleri ile iyi idare arasında bağlantı oluşmakta ve bu, somut olarak idari meşruiyet ile vatandaş katılımı arasındaki ilişki ile uygulamaya yansımaktadır. Ancak burada altını çizmek gerekir ki iyi yönetim ilkeleri ile iyi idare ilkeleri birbirinin eşdeğeri değildir. İyi idare ilkeleri gerekli bir şart olmakla beraber iyi yönetim için yeterli gelmemektedir.⁷⁸²

İdari otoritenin eylemleriyle ilgili olarak bireylerin haklarının korunması Avrupa’da erken sayılabilecek dönemlerde de gündem olmuş ve Ombudsman’ın İyi İdari Davranış Kuralları’ndan çok önce Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin (77) 31 sayılı, 28 Eylül 1977 tarihli kararı ile dinlenilme hakkı, bilgiye ulaşma, idari süreçte yardım alma ve temsil edilebilme, gerekçe gösterme ve başvuru yollarını ve süresini belirtme ilkeleri kabul edilmiştir.⁷⁸³ Kararda dinlenilme hakkı; hakları, özgürlükleri

⁷⁸¹ SOLÉ, Juli Ponce, a.g.m., s. 168.

⁷⁸² SOLÉ, Juli Ponce, a.g.m., s. 168.

⁷⁸³ Resolution (77) 31 on The Protection of The Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, Council Of Europe Committee Of Ministers, 28 September 1977, <https://rm.coe.int/16804dec56>, (Son Er. T: 29/11/2022). İyi idareye ilişkin Konsey’in diğer tavsiye kararları: İdari makamlar tarafından takdir yetkisinin kullanımına ilişkin (80) 2 sayılı tavsiye kararı, Recommendation No. R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities; Çok sayıda kişiyi etkileyen idari prosedürlere ilişkin (87) 16 sayılı tavsiye kararı, Recommendation No. R (87) 16 on administrative procedures affecting a large number of persons; Kamu görevlileri için davranış kuralları hakkında (2000) 10 sayılı tavsiye kararı, Recommendation No. R (2000) 10 on codes of conduct for public officials; İyi

veya çıkarları bir idari işlem veya eylemle olumsuz yönde etkilenmiş olan kişinin gerçekleri ve argümanları ortaya koyabilmesi ve uygun durumlarda, idari makam tarafından dikkate alınacak kanıtları isteyebilmesi ve bu haklarının zamanında ve duruma uygun şekilde bildirilmesi olarak ifade edilmiştir.

Bilgiye ulaşma; ilgilinin talebi üzerine, bir idari işlem yapılmadan önce, uygun yollarla, bu işlemin yapılmasıyla ilgili tüm mevcut etkenler hakkında bilgilendirilmesini ifade etmektedir. İlgili kişinin idari usul sürecinde yardım alabilmesi veya kendisini temsil ettirebilmesi de Karar'da bir ilke olarak yer almıştır. Kişinin hak ve özgürlüklerini ya da çıkarlarını olumsuz yönde etkileyecek nitelikte bir idari işlem olduğunda, ilgili kişiye bunun dayandığı nedenler hakkında bilgi verilmesi, sebeplerinin gösterilmesi veya talebi üzerine makul bir süre içinde ilgisine yazılı olarak sebepleri hakkında bilgilendirme yapılması gerekçe gösterme ilkesi olarak kabul edilmiştir. Ayrıca hak ve menfaatlerini olumsuz etkileyen idari işleme karşı olağan başvuru yollarının ve bunların kullanım sürelerinin belirtilmesi bir ilke olarak yer almıştır.

Kamusal güce dayanan her bir otorite hukukun üstünlüğünü ve usulü meselelerde adaleti sorumluluğunun temeli olarak almalıdır. Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'nın amacı, "iyi idarenin" ne anlama geldiğini ayrıntılı olarak açıklamaktır. Bu Kod'da, "kötü yönetim", bir kamu kuruluşunun "onun için çok önemli olan bir kural veya ilkeye göre hareket etmemesi" ile tanımlanır. Yönetimi iyi veya kötü olarak

idare hakkında (2007) 7 sayılı tavsiye kararı, Recommendation No. R (2007) 7 on good administration.

nitelendirmek Fukuyama'ya göre⁷⁸⁴ temel iki boyut üzerinden şekillenir bunlardan ilki devletin kapasitesi ikincisi ise bürokrasinin özerkliğidir. Bunların her ikisi birbirini tamamlar niteliktedir. Örneğin vergi toplama yoluyla devlet daha yetenekli hale gelirken bürokratlarda detaylı talimatlar almadan işleri daha fazla özerklikle daha iyi yürütebilirler. Bununla birlikte, daha az devlet kapasitesi, daha az takdir yetkisi ve daha fazla kural koyma arzusunun da beraberinde getirmektedir.

İlke olarak “iyi idare” AB kurumları ve üye devletlerin AB hukukunu uygulamakla yükümlü yapılarının yüksek saygıyla uyması gereken bir hukuki nitelik ile ABTHŞ’de öngörülmüştür. Farklı üye devletlerin mevzuatlarında iyi idare ilkeleri bulunmakla beraber AB üyesi devletler tarafından dikkate alınması gereken bazı temel ilkeler “Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları”nda öngörülmüştür.⁷⁸⁵ İyi İdari Davranış Kuralları, iyi idare ilkelerini ve bunların önemini anlamının yanı sıra iyi idare hakkının pratikteki karşılığının ortaya konulabilmesi için de önemli bir kaynaktır.⁷⁸⁶

İyi İdari Davranış Kuralları, ABTHŞ’de sağlanan iyi idare hakkını detaylandırmayı ve netleştirmeyi ve aynı zamanda idari organların kötü yönetimini

⁷⁸⁴ FUKUYAMA, Francis, What Is Governance?, **Governance - An International Journal of Policy, Administration, and Institution**, C. 26, S. 3, Temmuz 2013, s. 354.

⁷⁸⁵ Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları (The European Code of Good Administrative Behaviour), The European Ombudsman, 1 Mart 2002, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>, (Son Er. T.: 26/11/2022).

⁷⁸⁶ BATALLI, Mırlında – FEJZYLLAHU, Artan, a.g.m., s. 27.

önlemek için bu hakkın pratiğine dair rehberlik sağlamayı amaçlamaktadır.⁷⁸⁷ Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları, ilk olarak 1998'de Roy Perry tarafından bir fikir olarak önerilmiş ve devamında Avrupa Ombudsmanı kendi inisiyatifiyle taslağı hazırlamış ve özel bir rapor olarak AP'ye sunmuştur.⁷⁸⁸ İyi İdari Davranış Kuralları, AP tarafından 6 Eylül 2001 tarihinde kabul edilmiştir.⁷⁸⁹ Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları, Şart'ta düzenlenmiş olan iyi idare hakkının uygulamada ne anlama geldiğinin daha ayrıntılı olarak açıklanması olarak görülebilir.

AP'nin Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'nın kabulüne ilişkin kararının arkasında AB Ombudsmanı'nın, AB kurum ve kuruluşlarının, idarelerinin ve yetkililerinin halkla ilişkilerinde saygı duyması gereken kurallara dair yapmış olduğu taslak çalışma yatmaktadır. Bu durum dikkate alındığında vatandaşlar için faydalı görülmeyen belirli politikaların veya hükümet eylemlerinin nasıl iyileştirileceğine ilişkin teklifleri sunma fırsatlarına sahip kurumsal bir yapının ne denli önemli olduğu da

⁷⁸⁷ STATKONTORET, **Principles of Good Administration in Members of the European Union**, Sweden, 2005, s. 7.

⁷⁸⁸ Roy Perry, Report on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (C5-0438/2000 - 2000/2212 (COS)), Committee on Petitions, 27 Haziran 2001, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0245_EN.pdf?redirect , (Son Er. T.:26/11/2022).

⁷⁸⁹ Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları (The European Code of Good Administrative Behaviour), The European Ombudsman, s. 2.

ortaya çıkmaktadır. Dahası bu imkan ve fırsat Ombudsman'ın Avrupa vatandaşları için yönetimdeki boşlukları ele almayı sağlayan etkili bir aracı haline de dönüşmüştür.⁷⁹⁰

İyi idari davranışın temel ilkeleri, Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'nda yer almıştır. İyi idarenin bu temel ilkeleri, kurumlar ve yetkilileri arasındaki ilişkileri içerecek ama bu hususta kurumlarca yapılacak iç düzenlemelere de helal getirmeyecek şekilde tanımlanmıştır. Dolayısıyla ilgili kurumlar özel hükümlerle aksini düzenlemedikçe kurumlar ve idareleri arasındaki tüm ilişkileri kapsamaktadır.

Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'nın AB kurumları için bağlayıcı bir yasal gücü yoktur; bu durumda Ombudsman'ın bu ilkeleri ihlal ettiği durumlarda ilgili kurumlara tavsiye ve önerilerde bulunma imkanı dışında tam bir yetkisi de bulunmamaktadır.⁷⁹¹ Ancak Ombudsman, idari prosedür sırasında meydana gelebilecek olası ihlal vakaları hakkında AP'yi ve kamuoyunu bilgilendirme yetkisine sahiptir.⁷⁹² Bağlayıcı normlar sadece Ombudsman'ın denetleme yetkisinin uygulanmasını garanti etmektedir.

AB kurumları, organları, ofisleri ve ajansları tarafından istihdam edilen tüm memurlar ve diğer hizmetliler için davranış usulleri ve kuralları belirleyen Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları iyi idarenin farklı ilkelerini ele alan 24 madde dahil toplam 27 maddeden oluşmaktadır. Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları incelendiğinde; daha çok eklektik bir kurallar dizisi şeklinde sistematize olduğu görülmektedir. Kod'da yer alan

⁷⁹⁰ BATALLI, Mırlında – FEJZYLLAHU, Artan, a.g.m., s. 29.

⁷⁹¹ Ibid., s.34

⁷⁹² ABİDA m. 228.

maddeler incelendiğinde İyi İdari Davranış Kuralları'nın farklı kaynaklardan beslenerek eklektik bir şekilde üç farklı katmanda düzenlendiğini tespit etmek mümkündür. Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'nın düzenleniş biçimindeki bu üç farklı katman şunlardır⁷⁹³;

- İlk düzenleme katmanı Avrupa idare hukukunun genel ilkelerinin kodda yer almasıdır. Bu kapsamda Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'nın bir parçası olarak iyi bir idarenin kurulması için asgari temel gereklilikler olarak yasallık (m. 4), ayrımcılık yapmama (m. 5), orantılılık (m. 6) ilkeleri kabul edilmiştir. Ayrıca bu ilkelere ilave olarak yetkinin kötüye kullanılmaması (m.7), meşru beklentilere saygı (m.10), şeffaflık⁷⁹⁴ gibi Avrupa idare hukukunun genel ilkelerini içeren hükümler de Kod'da yer almıştır.
- İkinci düzenleme katmanı olarak Avrupa hukukundan kaynaklanan usule ve esasa ilişkin hak ve görevlerin yeniden düzenlendiği görülmektedir. Bunlar ABTHŞ'de yer alan veri koruma, Avrupa Ombudsmanı'na şikayette bulunma hakkı gibi hususları içermektedir.
- Üçüncü katman ise idari uygulama kurallarının benimsenmesidir. Bu kurallar ilke olarak yargısal olarak uygulanabilir hak veya kurallar oluşturmayan ancak iyi bir kamu hizmeti sunma düşüncesiyle koda alınmış olan idari uygulama kurallarıdır. Bu anlayış içerisinde; nezaketle hareket etme (m. 12), ilgili tüm kişilerin yararlanabileceği olası itiraz yollarına ilişkin

⁷⁹³ SUPERNAT, Jerzy, "Good Administration in European Administrative Law", **Institute of Administrative Studies University of Wrocław**, PowerPoint Dosyası, s. 19.

⁷⁹⁴ AB memurlarına yol gösterecek kamu hizmeti ilkelerinin 5'incisi şeffaflık başlığı ile gösterilmiştir. Bkz. Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları (The European Code of Good Administrative Behaviour), European Ombudsman, s. 8.

bilgi verme yükümlülüğünü içeren itiraz hakkının belirtilmesi (m. 19), ilgili tüm kişileri karardan haberdar etmeyi düzenleyen kararları tebliğ etme yükümlülüğü (m. 20), başvuru veya şikayetin alınması ve konuyla kimin ilgilendiğine dair bilgi verilmesi, dosyanın yetkili servislere aktarılması gibi idari süreçleri belgeleme hususlarını içeren yeterli düzeyde kayıt tutma yükümlülüğü (m. 24) Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'nın bir parçası olarak kabul edilmiştir.

Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'nda, ayrıca idari usul alanını yöneten ilkeler de belirlenmiştir. Bunlar ise: tarafsızlık ve bağımsızlık (m. 8), adil, tarafsız ve makul muamele (m. 11), bir vatandaşın kendi dilini kullanma hakkı (m. 13), dinlenmesi ve beyanda bulunması (m. 16), kararın verilmesine ilişkin makul süre (m. 17), kararların gerekçesini belirtme yükümlülüğü (m. 18), temyiz imkânlarının belirtilmesi (m. 12)'dir.

Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'nda ilk düzenleme katmanını oluşturan Avrupa idare hukukunun genel ilkeleri idari faaliyetin hukuka uygunluğu ilkesine dayanır. Hukukun üstünlüğü ilkesi kendisini iki yönlü olarak ortaya koyar. Bunlarda ilki ve öncelikli olanı resmi başvuruların ve işlemlerin AB mevzuatında belirtilen kural ve prosedürlere uygunluğu gerektirmektedir. İkincisi ise idari işlem ve eylemlerin özellikle bireylerin haklarını veya çıkarlarını etkileyen kararlar için yasal bir dayanağın bulunmasını yani kanunilik ilkesini beraberinde getirir. Hukukun üstünlüğüne dayanan bu sonuçlar aslında bazı üye devletlerin hukuk sistemlerinde varolan anlayışı da yansıtmaktadır. Örneğin Polonya Cumhuriyeti Anayasası'nın 7'nci maddesi: “Kamu

otoritesinin organları yasa temelinde ve yasanın sınırları içinde çalışır.” şeklindedir.⁷⁹⁵ Alman anayasa ve idare hukukunda hukukun üstünlüğünün bu iki yönü, idarenin bir eylemi için yasal bir temele sahip olma gerekliliği “*Vorbehalt des Gesetzes*” ve hukuka göre hareket etme gerekliliği “*Vorrang des Gesetzes*” olarak vurgulanmaktadır.⁷⁹⁶

İyi idare için Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları içinde yukarıda ortaya konulduğu üzere çok sayıda ilke öngörülmüştür. Çalışmamızda herbirini tek tek detaylıca incelemek yerine Avrupa idare hukukunun da temel ilkelerini oluşturan Kod’daki genel ilkeler aşağıda ortaya konulacaktır.

Bunlardan ilki kanunilik ilkesi olup özü itibariyle hukukun üstünlüğünü tanımlar ve her hukuk düzeninin temeli olarak kabul edilir. Bu ilkeye göre tüm idari faaliyetler hukuk normlarına dayanmak zorundadır. Kanunilik kavramı, kanunun nerede ve hangi etkiyle ve sosyal etkileşimler içinde nasıl bir yolla üretildiğini de düşünme fırsatı verir.⁷⁹⁷ Rol ve statülerin, ilişkilerin, yükümlülüklerin, ayrıcalık ve sorumlulukların, kimliklerin ve davranışların taşıdığı hukuki izler bu şekilde dikkate alınır hale gelmektedir.

Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları’nda kanunilik ilkesi, “*görevlinin kanuna göre hareket etmesi ve Birlik mevzuatında belirtilen kural ve prosedürleri*

⁷⁹⁵ The Constitution of The Republic of Poland, m. 7, 2 Nisan 1997, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm>, (Son Er. T.:26/11/2024)

⁷⁹⁶ SUPERNAT, Jerzy, a.g.m., s. 20.

⁷⁹⁷ BERMAN, Paul Schiff, **Global Legal Pluralism: A Jurisprudence of Law beyond Borders**, Cambridge University Press, 2012, s. 4.

uygulaması”nı ifade eder.⁷⁹⁸ Bu ilke özellikle bireylerin hak ve çıkarlarını etkileyen kararların ve içeriklerinin hukuka uygun olması için bu hususta yetki kullanan Birlik görevlilerinin özen yükümlülüğünü de içerir.⁷⁹⁹

Orantılılık ilkesi, başta idarenin takdir yetkisi olmak üzere idari kararların denetiminde en önemli araçlardan biridir. Orantılılık, bir idari işlem veya eylemin istenen sonucu elde etmek için gerekli olanın ötesine geçmemesini ifade eder. Ölçülülük, günümüz anayasa ve idare hukukunun en önemli ilkelerinden biri olma özelliğini taşımaktadır. İyi İdari Davranış Kuralları’nda belirtildiği üzere: *“Karar alırken görevli, alınan tedbirlerin izlenen amaçla orantılı olmasını sağlamalıdır. Görevli, özellikle, bu kısıtlamalar veya suçlamalar, izlenen eylemin amacı ile makul bir ölçü içinde olmadığında, vatandaşların haklarını kısıtlamaktan veya onlara suçlamada bulunmaktan kaçınmalıdır”*.⁸⁰⁰ Bu ilkeye göre; uygulanması idari yetkinin kötüye kullanılması olarak değerlendirilebilecek veya istenmeyen bir sonuç doğuracak ise bu durumda kanunun tanıdığı takdir yetkisi sert bir şekilde uygulanmamalıdır.

Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları’na göre; *“Yetkili, kamudan gelen taleplerin değerlendirilmesi ve gerekli kararların alınması sürecinde herkese eşit*

⁷⁹⁸ Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları (The European Code of Good Administrative Behaviour), m. 4.

⁷⁹⁹ Ibid.

⁸⁰⁰ Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları (The European Code of Good Administrative Behaviour), m. 6.

*muamele yapma ilkesine saygı gösterilmesini sağlayacaktır.*⁸⁰¹ Aynı durumda bulunan kişilere aynı şekilde muamele etmelidir. AB'nin hemen hemen tüm üye devletlerde, ayrımcılık yapmama ilkesi anayasal kurullarla güvence altına alınmıştır. Ayrımcılık yapılmaması, AB üye devletlerinin diğer yasal ve ikincil düzenlemeleri tarafından da garanti edilmektedir.

AIHS'nin 14'üncü maddesine göre, bu sözleşmede belirtilen hak ve özgürlüklerin kullanılması, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasi veya diğer görüşler, ulusal veya sosyal köken, ulusal bir azınlıkla ilişki, mülkiyet, doğum veya başka bir statü gibi herhangi bir ayırım gözetilmeksizin güvence altına alınacaktır.⁸⁰² Temel bir insan hakkı olarak ayrımcılık yapmama ilkesi ABTHŞ'nin 21'inci maddesinde öngörülmüş olup cinsiyet, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, genetik özellikler, dil, din veya inanç, siyasi veya başka herhangi bir görüş, ulusal bir azınlığa üyelik, mülkiyet, doğum, engellilik, yaş veya cinsel yönelim gibi nedenlerle ayrımcılık yapmak yasaklanmıştır.⁸⁰³

Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'na göre, yetkililer tarafsız ve bağımsız olmalıdır. Görevliler vatandaşları etkileyecek keyfi davranışlardan ve tercihli muameleden kaçınmalı, görevlinin davranışı asla kişisel, ailevi veya ulusal çıkarlar veya

⁸⁰¹ Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları (The European Code of Good Administrative Behaviors), m. 5.

⁸⁰² AIHS m. 14.

⁸⁰³ ABTHŞ m. 21.

siyasi baskı ile şekillenmemeli ve görevli, kendisinin veya ailesinin herhangi bir yakın üyesinin mali çıkarının olduğu bir kararda yer almamalıdır.⁸⁰⁴

İyi idare hakkı, kararların usulüne uygun olarak ve tarafsızlığı garanti eden prosedürlere dayalı bir şekilde ele alınmasını gerektirirken tarafsızlık, keyfi eylemlerin ve kişisel çıkar da dahil olmak üzere haksız tercihlili muamelenin yasaklanmasını gerektirir.⁸⁰⁵ Kamu görevlisi, görevlerini yerine getirirken eylemleri veya ihmalleri için gerçek veya görünür bir ödül teşkil eden hediyeleri asla kabul etmemelidir.⁸⁰⁶ Vatandaşların kamu yönetiminin tarafsızlığına olan güveninin korunması esastır.

İyi idari davranış kuralına göre⁸⁰⁷; “Bireylerin hak ve menfaatlerini ilgilendiren konularda, yetkili kişi karar verme sürecinin tüm aşamalarında karşı tarafın savunma hakkına saygı gösterilmesini sağlayacaktır. Her bir kamu üyesi, hak ve menfaatlerini ilgilendiren kararların alınması gereken durumlarda, karar alınmadan önce görüşlerini yazılı olarak bildirme ve gerektiğinde fikirlerini sözlü olarak ifade etme hakkına sahip olacaktır.” Bu hakkın uygulamasına örnek olarak AB askeri misyonu içinde iş

⁸⁰⁴ Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları (The European Code of Good Administrative Behaviour), m. 8.

⁸⁰⁵ Bkz. GALETA, Diana-Urania, HOFMANN, Herwig, PUIGPELAT, Oriol Mir, ZILLER Jacques, **The General Principles of EU Administrative Procedural Law - in-depth Analysis**, European Parliament, 2015.

⁸⁰⁶ Codes of conduct for public officials, Recommendation rec(2000)10 and Explanatory Memorandum, Council of Europe, January 2001, m.18.

⁸⁰⁷ Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları (The European Code of Good Administrative Behaviour), The European Ombudsman, 2001, m.16.

sözleşmesinin feshi bildirimine ilişkin Ombudsman kararı gösterilebilir. Bu karara göre⁸⁰⁸; işçinin hasta olması ve psikolojik rahatsızlıkları nedeniyle tıbbi izne ayrılması nedeniyle sözleşmenin feshedilmesi, Ombudsman tarafından işçinin dinlenilme ve açıklama yapma hakkını kullanamamasından dolayı haktan yararlanamamış olması “kabul edilemez” bulunmuştur.

Avrupa Ombudsmanı'nın iyi idare ilkelerinin uygulanmasındaki etkin rolü ortaya koyması bakımından AP'nin bir personelinin sağlık durumunun meslek hastalığı olarak tanınması talebinin sonuçlandırılması için harcanan süre ile ilgili almış olduğu karar önemlidir.⁸⁰⁹ Şikayet üzerine Ombudsman, Parlamento'ya yazdığı yazısında iyi idare ilkelerinin AB kurumlarının makul bir süre içinde karar almasını gerektirdiğini ve bunun özellikle ilgili kişinin sağlığıyla ilgili olduğunda daha da önemli hale geldiğini vurgulayarak hatırlatmıştır. Bu hatırlatma üzerine Parlamento şikayetçinin talebiyle ilgili karar aldığını gösteren güncellemeleri Ombudsman'la paylaşmıştır. Ombudsman, bunun üzerine soruşturmanın açılmasının ardından Parlamento'nun prosedürde ilerleme kaydettiğini ve şikayetçinin talebini kabul eden bir karar verdiğini görerek sorunun çözüldüğü sonucuna varmış ve soruşturmayı kapatmıştır. Bu örnek kararda şikayetçi 4 Mart 2022 tarihinde Avrupa Ombudsmanı'na başvurmuş ve şikayet yaklaşık 4 ay gibi kısa bir sürede 19 Temmuz 2022'de şikayetçinin talebine uygun olarak sonuçlanmıştır.

⁸⁰⁸ Good Administration in Practice: The European Ombudsman's Decisions in 2013, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/56331>, (Son Er. T.: 12/12/2022).

⁸⁰⁹ Avrupa Ombudsmanı, Case 286/2022/vs, Decision on the time taken by the European Parliament to deal with a request to recognise that a staff member's medical condition is an 'occupational disease', <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/158611>, (Son Er. T.: 10/12/2022)

Bu karar AB iyi yönetiminde Avrupa Ombudsmanı'nın oynadığı iki temel rolü açıkça ortaya çıkarmaktadır. Bunlardan ilki bireylerin hak ve taleplerinin oldukça makul bir süre içinde hakkaniyetle sonuçlanmasında Avrupa Ombudsmanı'nın rolüdür. İkincisi ise AB kurum ve organlarının Ombudsmanca yürütülen soruşturmalara karşı duyarlılığıdır. Buradan hareketle AB iyi yönetiminin getirdiği esnek hukuk araçlarının pratikte önemli sonuçlar ürettiği bireylerin hayatlarını etkileyen pozitif etkiler oluşturduğu ve bununla da AB vatandaşlarının Birliğe yakınsamasına yönelik bir yol bulunduğu söylenebilir. En nihayetinde AB'nin demokrasi açığı eksenindeki meşruiyet arayışlarının en azından bir kısmının Avrupa Ombudsmanı nezdinde cevap bulabildiği görülebilmektedir.

Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'nın Avrupa'da tek tip uygulanması, ortak bir Avrupa idari alanının yerleştirilmesi üzerinde önemli bir etkiye sahip olacaktır. Nitekim iyi idare üzerine Avrupa Konseyi, Bakanlar Komitesi 2007/7 sayılı tavsiye kararı almıştır.⁸¹⁰ Kararın amacı, iyi idareye ilişkin temel hakkı tanımlamak ve etkin bir şekilde uygulanmasını kolaylaştırmak olarak ortaya konulmuş ve ekine de taslak olarak iyi idare yasası eklenmiştir. Karar da⁸¹¹;

- İyi idarenin; uygun ve tutarlı, açık, kolay anlaşılır ve erişilebilir kaliteli mevzuat ile garanti altına alınması,
- İdarenin eylemde bulunmadaki gecikmesi veya resmi yükümlülüklerini ihlal edecek nitelikte eylemde bulunması gibi kötü yönetim vakalarına karşı uygun prosedürler yoluyla yaptırımların öngörülmesi,

⁸¹⁰ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, 20 Haziran 2007, <https://rm.coe.int/16807096b9>, (Son Er. T: 29/11/2022)

⁸¹¹ Ibid.

- ABTHŞ esas alınarak kamu makamlarına ilişkin olarak tanınan çeşitli hakların iyi yönetim hakkıyla birleştirilmesi ve içeriğinin açıklığa kavuşturulması beklentisi,
- İyi idare hakkının hukuka uygunluk, eşitlik, tarafsızlık, orantılılık, hukuki kesinlik, makul bir süre içinde harekete geçme, katılım, özel hayatın gizliliğine saygı ve şeffaflık gibi gereklilikleri genel bir yasal düzenleme ile güçlendirilmesi,

yer almıştır.

Önümüzdeki gelecekte iyi idareye ilişkin kuralların Birlik'te yasa gücüne kavuşturularak, ihlalinin veya kötü idarenin yaptırımı bağlanması iyi idare hakkına ilişkin ulaşılmaması gereken yeni bir hedef olarak durmaktadır. Bunun yanında iyi idare veya yönetim ilkelerinin uygulanmasında veya uygulanmamasında ortaya çıkan insan faktörü de en az yasallaşma ile kazanılacak bağlayıcılık kadar önemlidir. Çünkü bu ilkelerin uygulanmasında kamu görevlilerinin profesyonelliği ve etiği kilit unsurlardan biri haline dönüşmektedir.

3. Özel Olarak Düzenlenen Kişisel Verilerin Korunması Alanında İyi İdare Hakkı

İyi idare hakkının bileşenlerini oluşturan bazı hakların özel düzenleme alanlarında meşru kısıtlama ve tedbirlere muhatap olduğu görülmektedir. Bu özel düzenleme alanlarından öne çıkan ve temel haklar içinde de karşılık bulan kişisel verilerin korunması hakkı çerçevesinde AB'de iyi idare hakkının ne şekilde uygulama bulduğu bu başlık altında ele alınacaktır.

Kişisel verilerin korunması, giderek güçlenen insan hakları ve hukukun üstünlüğüne saygılı, katılımcı, şeffaf ve demokratik yönetim anlayışının önemli bir unsuru haline gelmiştir. Diğer taraftan iyi idare, gizlilik ve ticari sırların yanı sıra bilgiye erişimi içeren bilgi edinme hakkını da kapsamaktadır.⁸¹² İyi idare hakkının gerektirdiği bilgi ve belgelere erişimle, kişisel verilerin korunması hakkı karşı karşıya geldiğinde bu iki hak arasında yapılacak tercihin ortaya çıkaracağı öncelik ve bunun genel olarak iyi idare hakkına uygunluğu veya bir başka ifade ile kötü idare örneği oluşturmaması büyük önem arz etmektedir. Bu anlayış ve bakış açısı içerisinde öncelikle AB’de kişisel verilerin korunmasına ilişkin hukuki çerçeve ortaya konulacak daha sonra kişisel verilerin korunmasına ilişkin ilkeler paylaşılacak ve temel hak sınırlaması olarak bilgi ve belgeye erişime getirilen kısıtlamaların kişisel verilerin korunması çerçevesinde iyi idare hakkı üzerinde bir kısıta dönüşüp dönüşmediği değerlendirilecektir.

Dünyadaki kişisel verilerin korunumuna ilişkin gelişmeler dikkate alındığında bu hususta Avrupa’nın öncü olduğu görülmektedir. Bu, başlangıçta Avrupa Konseyi nezdindeki girişimler ile gerçekleşmiş sonrasında AB’nin bu alanla ilgili ileri düzeyde düzenlemeleri ortaya çıkmıştır. AB başlangıçta bir ekonomik bütünleşme olarak başladığından ve daha çok ortak pazarın kurulmasına odaklanıldığı için ilk dönemlerde AB hukukunda kişisel verilerin korunması bir yana kurucu antlaşmalarda temel insan haklarına ve bunların korunumuna dair doğrudan bir düzenleme görmek mümkün değildir. AB hukuku kapsamında, Avrupa Konseyi nezdinde ortaya çıkan ve üye devletlerin taraf oldukları düzenlemeleri dışarda tutarsak kişisel verilerin korunmasına ilişkin ilk düzenleme, Kişisel Verilerin İşlenmesi ve Serbest Dolaşımı ile İlgili Olarak Bireylerin Korunmasına İlişkin 24 Ekim 1995 tarihli 95/46/EC sayılı AP ve Konsey

⁸¹² Addink, Henk, a.g.e., s. 47.

Direktifi ile olmuştur.⁸¹³ Esasen 1995 yılındaki bu Direktif'in yayımlanmasının arka planında birkaç üye devletin halihazırda ulusal veri koruma kanunlarını⁸¹⁴ kabul etmesi ile birlikte ortaya çıkan bu kanunlar arasındaki uyumlaştırma ihtiyacı yatmaktadır.

AB'de kişisel verilerin korunumu kronolojik sıraya göre; AİHS, 108 no'lu Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Bireylerin Korunması Sözleşmesi⁸¹⁵, Verilerin İşlenmesi ve Serbest Dolaşımı ile İlgili Olarak Bireylerin Korunmasına İlişkin 24 Ekim 1995 tarihli 95/46/EC sayılı AP ve Konsey Direktifi⁸¹⁶, ABTHŞ'nin 8'inci maddesi, AB İyi İdari Davranış Kuralları, ABA ve ABİDA'daki ilgili hükümler, Genel Veri Koruma Tüzüğü⁸¹⁷ (GDPR) ile düzenlenmiştir. Bunlardan

⁸¹³ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ, L 281, 23/11/1995.

⁸¹⁴ AB üyesi devletlerin kabul ettiği veri koruma kanunları şu şekildedir: Dünyadaki ilk veri koruma kanunu Almanya'nın Hessen Eyaleti'nce 1970'de kabul edilmiştir. İsveç, *Datalagen*, 1973; Almanya, the *Bundesdatenschutzgesetz*, 1976; Fransa, the *Loi relatif à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, 1977; Birleşik Krallık, the Data Protection Act, 1984; Hollanda, the *Wet Persoonregistraties*, 1989.

⁸¹⁵ Council of Europe, Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, CETS No. 108, 1981.

⁸¹⁶ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ, L 281, 23/11/1995.

⁸¹⁷ General Data Protection Regulation, Regulation (EU) 2016/679 Of The European Parliament And of The Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons

95/46/EC sayılı Direktif'in yerine GDPR almış olup zikredilen Direktif dışındaki düzenlemeler güncel ve mer'idir. ABAD ve AİHM tarafından yapılan yargısal denetimlerde zikredilen bu düzenlemeler dikkate alınmaktadır.

AİHS, kişisel verilerin işlenmesi hakkında doğrudan bir düzenleme içermemektir⁸¹⁸. Ancak AİHS'nin "Özel ve Aile Hayatına Saygı Hakkı" başlıklı 8'inci maddesi:

"1. Herkes özel ve aile hayatına, konutuna ve yazışmasına saygı gösterilmesi hakkına sahiptir.

2. Bu hakkın kullanılmasına bir kamu makamının müdahalesi, ancak müdahalenin yasayla öngörülmüş ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik, kamu güvenliği, ülkenin ekonomik refahı, düzenin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli bir tedbir olması durumunda söz konusu olabilir"

with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC, OJ, L 119, 4/5/2016, s. 1-88.

⁸¹⁸ Özel hayata saygı hakkı ile kişisel verilerin korunması hakkı birbiriyle yakından ilişkili olmakla birlikte farklı haklardır. Özel hayata saygı hakkı, 1948'de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde kabul edilmiş ve AİHS'de yer almış bir haktır. Buna göre; herkes özel ve aile hayatına, konutuna ve haberleşmesine saygı gösterilmesi hakkına sahiptir. Bu iki hak, formülasyonları ve kapsamaları bakımından farklılık gösterir. Özel hayata saygı hakkı, belirli durumlarda müdahaleyi haklı gösterebilecek bazı kamu yararı kriterlerine tabi olarak, genel bir müdahale yasağından oluşur. Kişisel verilerin korunması ise kişisel verileri işlendiğinde bireyleri korumak için bir kontrol ve denge sistemini güvence olarak ortaya koyan yeni nesil haklardandır.

şeklindedir. AİHM bu maddeye dayanmak suretiyle esasen özel hayata ve aile hayatına saygı hakkı kapsamında yer alan kişisel verileri içtihatı ile koruma sağlamaktadır.⁸¹⁹

AB hukuku kapsamında, kişisel verilerin korunumunun ayrı bir temel hak olarak kabul edilmesi ABTHŞ ve Lizbon Antlaşması ile getirilen değişikliklerle mümkün olmuştur. ABİDA'nın 16'ncı maddesinde; herkesin kendisiyle ilgili ilgili kişisel verilerin korunması hakkına sahip olduğu açıkça yazılmıştır. Bununla da yetinilmemiş AP ve Konsey'e Birlik hukuku kapsamına giren faaliyetlerin yürütülmesinde, Birlik kurum, organ, ofis veya ajansları ile üye devletler tarafından kişisel verilerin işlenmesi sırasında bireylerin korunmasına ve bu bilgilerin serbest dolaşımına ilişkin kuralları olağan yasama usulü ile belirleme görevi verilmiştir. Ayrıca yine 16'ncı madde kapsamında belirlenen kuralları uyulup uyulmadığının bağımsız otoritelerin denetimine tabi olacağı düzenlenmiştir.

ODGP kapsamındaki faaliyetlerin yürütülmesi hususunda ABİDA'nın 16'ncı maddesinin ikinci fıkrasına istisna olarak Konsey'in, üye devletler tarafından kişisel verilerin işlenmesi sırasında bireylerin korunmasına ve bu verilerin serbest dolaşımına ilişkin kuralları belirleyen bir karar kabul edeceği ABA'nın 39'uncu maddesi ile düzenlenmiştir. ABİDA'nın 16'ncı maddesi Birlik hukuku kapsamına giren tüm faaliyetlere ilişkin kişisel verilerin korunumuna ilişkin düzenlemenin AP ve Konsey tarafından olağan yasama usulü ile gerçekleşeceğini belirlemişken ABA'nın 39'uncu maddesi ODGP alanına ilişkin bir istisna getirmiştir. ODGP alanında kişisel verilerin işlenmesi ve bu verilerin serbest dolaşımına ilişkin kuralların Konsey tarafından bir kararla ayrıca ve özel olarak belirleneceği düzenlenmiştir. Bu şekilde belirlenmiş kuralların denetiminin de bağımsız otoriteler tarafından gerçekleştirileceği yine hüküm

⁸¹⁹ Bşv. No: 22009/93 (Court of Human Rights), *Z v. Finland*, ECHR, 25 February 1997.

altına alınmıştır. ODGP'nin kendine özgü yapısı içinde genel düzenlemelerden ayrılan yönü kişisel verilerin korunumu bakımından da ortaya çıkmıştır.

ABTHŞ'nin 8'inci maddesinde "Kişisel bilgilerin korunması" düzenlenmiştir.

Buna göre;

- "1. Herkes, kendisine ilişkin kişisel bilgilerinin korunmasını isteme hakkına sahiptir.*
- 2. Bu tür bilgiler, belirtilen amaçlar için ve ilgili kişinin muvafakatine veya yasa da öngörülen başka meşru temele dayalı olarak adil şekilde kullanılmalıdır. Herkes, kendisi hakkında toplanmış olan bilgilere erişme ve bunlarda düzeltme yaptırma hakkına sahiptir.*
- 3. Bu kurallara uyulması, bağımsız bir makam tarafından denetlenecektir."*

Şart'ın bu maddesi, AB hukukunda kişisel verilerin korunması hakkının ortaya çıkmasında önemli bir adım olmuştur. Ancak özellikle ABTHŞ'nin bağlayıcılığının bulunmadığı dönem de dikkate alındığında tek başına kişisel verilerin korunumunun AB hukukundaki gelişim sürecinin tamamlandığını söylemek mümkün değildir. ABTHŞ'nin 8'inci maddesinin uygulamasını gösterecek düzenlemelerin hem AB pozitif hukukunda yerleşmesi hem de ABAD içtihatında yerleşik bir yoruma erişmesi bu alanda halen eksiklerin bulunduğunu ve gelişimin devam edeceği bir sürecin yaşanacağını işaret etmektedir.⁸²⁰

⁸²⁰ FUSTER, Gloria González, "The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU", **The Cambridge Law Journal**, C. 74, S. 2, 2015, s. 374.

ABTHŞ, AB’de kişisel verilerin koruma düzeyini temel bir hak seviyesine yükseltmiştir. AİHS’deki gibi sadece özel hayata ve aile hayatına saygıyı garanti etmemiş bunun yanında kişisel verilerin korunması hakkını da ayrıca ve açıkça düzenlemiştir. ABTHŞ’nin 51’inci maddesine göre AB kurumları ve organları ile üye devletler Birlik hukukunu uygularken bu hakkı garanti etmeli ve saygı göstermelidir. AB İyi İdari Davranış Kuralları’nın 21’inci maddesinde de verilerin korunması yer almış olup bir AB vatandaşının kişisel verileriyle ilgilenen yetkilinin Tüzük hükümleri uyarınca bireyin mahremiyetine ve kişilik haklarına saygı göstermesi gerektiği belirtilmiştir.

AB’de kişisel verilerin korunumunu tamamlayan iki önemli düzenleme bulunmaktadır. Bunlardan ilki Birliğin kendi tasarrufu ile ortaya çıkmamış olsa da üye devletlerin taraf olması hasebiyle kişisel verilerin korunması anlamında ortak bir zemini oluşturmuş olan Avrupa Konseyi’nin 108 nolu Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Bireylerin Korunması Sözleşmesi’dir. İkincisi ise AB kurucu antlaşmasının bir yetki ve görev olarak verdiği Birlik tasarrufu neticesinde ortaya konulmuş olan Genel Veri Koruma Tüzüğü (GDPR)’dir.

1960'larda bilgi teknolojisinin ortaya çıkışıyla birlikte, bireyleri koruyabilmek için onların kişisel verilerinin korunması gerekliliğine yönelik ihtiyaçlar belirlemeye başlamış 1970'lerin ortalarında, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, AİHS'nin 8’inci maddesine atıfta bulunarak, kişisel verilerin korunmasına ilişkin çeşitli kararları kabul etmiştir.⁸²¹ 1981 yılında ise kişisel verilerin otomatik olarak işlenmesine ilişkin olarak

⁸²¹ Council of Europe, Committee of Ministers (1973), Resolution (73) 22 on the protection of the privacy of individuals vis-à-vis electronic data banks in the private

bireylerin korunmasına yönelik 108 nolu Sözleşme imzaya açılmıştır. Bu Sözleşme, veri koruma alanında yasal olarak bağlayıcılığı bulunan ilk uluslararası belge olup yargı ve kolluk kuvvetleri tarafından yapılan veri işlemler dahil olmak üzere, hem özel sektör hem de kamu sektörü tarafından gerçekleştirilen tüm veri işleme işlemlerini içermektedir. Sözleşme'ye Avrupa Konseyi'ne üye olmayan 9 devlet ile birlikte toplam 55 devlet taraftır.⁸²² Sözleşme kapsamında tarafların, kişisel verilerin işlenmesine ilişkin olarak tüm bireylerin temel insan haklarına kendi topraklarında saygı gösterilmesini sağlamak için koyduğu ilkeleri uygulamak için kendi iç mevzuatlarında gerekli adımları atmaları gerekmektedir.⁸²³ Sözleşme kişisel verilerin işlenmesine ilişkin garantiler ve veri güvenliği yükümlülükleri sağlamanın yanı sıra, uygun yasal güvencelerin yokluğunda, bir kişinin ırkı, siyasi düşüncesi, sağlığı, dini, sabıka kaydı, cinsel hayatı gibi “hassas” verilerin işlenmesini yasaklamaktadır. Ayrıca, bireyin kendisi hakkında saklanan bilgileri bilme ve gerekirse düzeltirme hakkını da güvence altına almaktadır.

sector, 26 Eylül 1973; Council of Europe, Committee of Ministers (1974), Resolution (74) 29 on the protection of the privacy of individuals vis-à-vis electronic data banks in the public sector, 20 Eylül 1974.

⁸²² Parties - Convention 108 In The World, <https://www.coe.int/en/web/data-protection/convention108/parties>, (Son Er. T.:30/11/2022).

⁸²³ Convention 108 and Protocols, <https://www.coe.int/en/web/dataprotection/convention108-and-protocol>, (Son Er.T.:31/11/2022) ; Kişisel Verilerin İşlenmesi Bakımından Bireylerin Korunmasına İlişkin 108 no'lu Sözleşmenin modernize edilmesi (108 plus Sözleşmesi)Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 18 Mayıs 2018 tarihli 128'inci Oturumu ile kabul edilmiştir.

108 nolu Sözleşme onu onaylayan devletler için bağlayıcıdır. AİHM'in yargısal denetimine tabi olmamakla beraber AİHS'nin 8'inci maddesi bağlamında AİHM Sözleşmeyi içtihatında dikkate almaktadır. Yıllar içinde Mahkeme, kişisel verilerin korunmasının özel hayata saygı hakkının önemli bir parçası olduğuna karar vermiş ve kişisel veriye müdahale olup olmadığını belirlerken 108 nolu Sözleşme'nin ilkelerini rehber almıştır.⁸²⁴

2013'ten bu yana BM, yeni teknolojilerin geliştirilmesine ve bazı eyaletlerde yürütülen kitlesel gözetlemeye ilişkin ifşalara yanıt olarak, mahremiyet konularıyla ilgili “dijital çağda mahremiyet hakkı”⁸²⁵ başlıklı iki karar kabul etmiştir. Hızlı teknolojik gelişmeler karşısında AB’de veri koruma kurallarını dijital çağa uyarlamak için 2016 yılında GDPR’ı kabul etmiştir. GDPR, 25 Mayıs 2018’de yürürlüğe girmiş ve 94 üncü maddesi ile 24 Ekim 1995 tarihli 95/46/EC sayılı Veri Koruma Direktifi’ni yürürlükten kaldırmıştır. GDPR ile birlikte AB, kişisel verilerin korunumunu Birlik hukuk sistemi içerisinde yaptırım gücüyle bağlayıcı olacak şekilde kabul etmiştir.

Kişisel verilerin korunması, kişisel veriler işlendiğinde bireyleri korumak için bir kontrol ve denge sistemi uygulamaya koyan modern ve aktif bir hak olarak

⁸²⁴ Bşv. No: 22009/93 (Court of Human Rights), *Z v. Finland*, ECHR, 25 February 1997.

⁸²⁵ UN, General Assembly, Resolution on the right to privacy in the digital age, A/RES/68/167, New York, 18 December 2013; and UN, General Assembly, Revised draft resolution on the right to privacy in the digital age, A/C.3/69/L.26/Rev.1, New York, 19 Kasım 2014.

görülmektedir.⁸²⁶ İşleme, kişisel verilerin korunmasının temel bileşenlerine, yani bağımsız denetime ve veri sahibinin haklarına saygıya uygun olmalıdır.⁸²⁷ Dolayısıyla bunlar, ifade özgürlüğü, barışçıl toplanma ve örgütlenme özgürlüğü ve din özgürlüğü gibi diğer temel özgürlüklerin kullanılması için temel bir ön koşul oluşturmaktadır.

Malların, sermayenin, hizmetlerin ve insanların iç pazarda serbest dolaşımı, verilerin serbest akışını da zorunlu kılmaktadır. Bunun ise üye devletlerin tek tip ve yüksek düzeyde veri korumasının sağlandığını güvenmedikleri sürece sağlanması mümkün değildir. GDPR, halihazırda üye devletlerin ulusal yasaların da ve 108 nolu Sözleşme'de yer alan veri koruma ilkelerini yansıtırken, buradaki ilkeleri genellikle genişletme eğilimi içinde olmuştur.

GDPR'da kişisel veriler, kimliği tanımlanmış veya dolaylı olarak tanımlanabilen bir kişiyle ilgili her türlü bilgi olarak tanımlanmıştır.⁸²⁸ İsimler ve e-posta adresleri açıkça kişisel verilerdir. Konum bilgileri, etnik köken, cinsiyet,

⁸²⁶ Advocate General Sharpston described the case as involving two separate rights: the “classic” right to the protection of privacy and a more “modern” right, the right to data protection. Bkz. CJEU, Joined cases C-92/09 ve C-93/02, *Volker und Markus Schecke GbR v. Land Hessen*, *Opinion of Advocate General Sharpston*, [2010], ECR I-11063, para. 71.

⁸²⁷ Bkz. HUSTINX, Peter, EU Data Protection Law: the Review of Directive 95/46/EC and the Proposed General Data Protection Regulation, **EDPS Speeches & Articles**, Temmuz 2013, https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/14-09-15_article_eui_en.pdf, (Son Er. T.: 08/11/2022).

⁸²⁸ GDPR, m. 4/1.

biyometrik veriler, dini inançlar, web çerezleri ve siyasi görüşler de kişisel veri olabilir. Takma adlı veriler de, bunlardan birinin kimliğini tespit etmek görece kolaysa, tanımın kapsamına girebilir.

Kişisel verilerin işlenmesine ilişkin ilkeler GDPR'ın 5'inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre kişisel verilerin işlenmesi altı koruma tedbiri ve hesap verilebilirlik ilkesine uygun olmak zorundadır. Bu koruma tedbiri ve ilkeler madde de öngörüldüğü sırayla aşağıdaki gibidir⁸²⁹;

- Hukuka uygunluk; adillik ve şeffaflık; veri sahibi ile ilgili kişisel veriler hukuka uygun, adil ve şeffaf bir biçimde işlenmelidir.
- Amacın sınırlanması; kişisel veriler belirtilen açık ve meşru amaçlara yönelik olarak toplanır ve bu amaçlara uygun şekilde işlenir. Açık ve meşru olan toplama amacı dışında işlenemez.
- Veri minimizasyonu; yalnızca belirtilen amaçlar için kesinlikle gerekli olduğu kadar veri toplanabilir ve işlenir. Verilerin işlenmesi, işleme amacının gerektirdiği yeterlik, yerindelik ve gereklilikle sınırlıdır.
- Doğruluk; kişisel veriler doğru ve güncel tutulmalıdır. İşlendikleri amaçlar göz önünde tutularak, doğru olmayan kişisel verilerin gecikmeye mahal verilmeksizin silinmesi veya düzeltilmesinin sağlanmasıyla ilgili makul tüm adımlar atılmalıdır.
- Saklama süresinin sınırlanması; kişisel olarak tanımlayıcı veriler yalnızca belirtilen amaç için gerekli olduğu sürece saklanabilir. Kişisel veriler, veri sahiplerinin kişisel verilerinin yalnızca işlenme amaçlarının gerektirdiği sürece

⁸²⁹ GDPR, m. 5.

erişimi mümkün olacak şekilde tutulur.⁸³⁰

- Bütünlük ve gizlilik; kişisel verilerin işlenmesi uygun güvenlik, bütünlük ve gizliliği sağlayacak şifreleme gibi metodlar kullanılmak suretiyle yapılmalıdır. Yetkisiz veya yasa dışı işlemeye, kasıtlı olmasa bile kayba, imhaya veya tahribe karşı koruma da dahil olmak üzere teknik veya düzenlemeye ilişkin uygun tedbirler alınmak suretiyle kişisel verilerin güvenliği sağlanmalıdır.
- Hesap verilebilirlik; veri denetleyicisi, tüm yukarıda sayılan ilkelere uygun davranmaktan sorumludur. Ayrıca bu ilkelere uygun davrandığını, GDPR uyumluluğunu göstermekten de sorumludur.

Kişisel verilerin “uygun teknik ve kurumsal önlemler” alınarak güvenli bir şekilde işlenmesi gerekmektedir. Teknik önlemler, çalışanların kişisel verilerin saklandığı hesaplarda iki faktörlü kimlik doğrulama kullanmasını istemekten kaçınan uca şifreleme kullanan bulut sağlayıcılarla sözleşme yapmaya kadar birçok hususu içermektedir. Kurumsal önlemler ise personel eğitimleri, çalışan el kitabında veri gizliliği politikasına ilişkin hususların bulunması veya kişisel verilere erişimin yalnızca ihtiyaç duyulan kadarla sınırlı çalışanın erişimi gibi hususları kapsamaktadır.

GDPR’ın 6’ncı maddesinde kişisel verilerin işlenmesinin yasal olduğu durumlar sıralanmıştır. Burada sayılanlardan biriyle gerekçelendirilmedikçe birinin

⁸³⁰ Yalnızca kamu yararına olan arşivleme amaçlarıyla, bilimsel veya tarihi araştırma amaçlarıyla ya da istatistiki amaçlarla işlendikleri sürece ve veri sahibinin hakları ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasına ilişkin GDPR uyarınca gereken uygun teknik ve düzenlemeye ilişkin tedbirlerin uygulanması sağlanmak kaydıyla kişisel veriler daha uzun süreler boyunca saklanabilir.

kişisel verilerinin alınması, işlenmesi, saklanması ve paylaşılması mümkün değildir.

Burada sayılan hukuka uygunluklar ise;

- Kişisel veri sahibinin, spesifik amaca yönelik olarak kişisel verilerinin işlenmesine açık onay vermesi,
- Veri sahibinin taraf olduğu bir sözleşmenin uygulanması veya bir sözleşme yapılmadan önce veri sahibinin talebiyle gerekli adımların atılması için işleme faaliyetinin zorunlu olması,
- Yasal bir yükümlülüğü uymak için işleme faaliyetinin gerekli olması,
- Veri sahibinin veya başka bir gerçek kişinin hayatını kurtarmak için verilerin işlenmesinin gerekli olması,
- Kamu yararına bir görevi yerine getirmek veya bazı resmi görevlerin yerine getirilmesi için işlemenin gerekli olması,
- Özellikle veri sahibinin çocuk olması halinde veri sahibinin kişisel verilerinin korunmasını gerektiren menfaatleri veya temel hakları ve özgürlüklerinin bir kontrolör veya üçüncü bir kişi tarafından gözetilen meşru menfaatlere ağır basması haricinde, söz konusu menfaatler doğrultusunda işleme faaliyetinin gerekli olmasıdır.

Kişisel verilerin işlenmesinin yukarıdaki yasal dayanakları mevcut olsa bile bunun belgelenmesi ve bu hususta veri sahibinin bilgilendirilmesi yani şeffaflığın sağlanması gerekmektedir.⁸³¹ Ayrıca veri işleme gerekçesinde bir değişiklik olur ise bunun haklı bir sebeple gerekçelendirilmesi ve veri sahibinin de bundan haberdar edilip bilgilendirilmesi gerekmektedir.

⁸³¹ GDPR, m. 13/2.

Savunma hakkına saygı, belgelere erişim ve dinlenme hakkı, gerekçeli karar alma yükümlülüğü, herhangi bir işi tarafsız, adil ve makul bir süre içinde ele almaya kadar birçok husus iyi idare hakkı içinde değerlendirilmektedir.⁸³² Peki AB’de iyi idare hakkı kişisel verilerin korunması alanına nasıl yansımıştır? Kişisel verilerin korunmasının sağlanması başlı başına bir temel hak olarak düzenlendiğine göre bu temel hakkın korunumu iyi idare hakkının da bir gereğidir. Nitekim iyi idare hakkının temelini oluşturan hukukun üstünlüğü ve demokratik toplum düzeni temel hak ve özgürlüklerin güvence altında olmasını gerektirir.

Kişisel verilerin korunması alanında iyi idare hakkının uygulamasının bir yönü yukarıda ifade ettiğimiz bir temel hak olarak kişisel verinin korunması iken diğer bir yönü de ABTHŞ’nin 41’inci maddesi kapsamındaki hakların yine aynı şart altında düzenlenmiş olan bir başka hak tarafından sınırlanmasıdır. İyi idare hakkı bu sınırlamaya ilişkin olarak iki şekilde kendini göstermektedir. Bunlardan ilki sınırlamanın bizzat kendisinin iyi idare hakkına uygun bir şekilde tesis edilmesidir. İkincisi ise bu iki hak arasındaki önceliklendirmenin iyi idare hakkına uygun olarak gerçekleşmesidir. Aşağıda öncelikle kişisel verilerin iyi idare hakkına uygun olarak korunmasına ilişkin hususlara değinilecek akabinde iyi idare hakkı ile kişisel verilerin korunması hakkının karşı karşıya geldiği noktalarda önceliklendirme ve sınırlamanın iyi idare ilkelerine uygunluğu üzerinde durulacaktır.

Kişisel verilerin korunması alanında iyi idare uygulamalarının düzenleme boyutunda bir dizi örneğini GDPR içinde bulmak mümkündür. Bunlardan ilki iyi idare ilkesi bakımından tarafsızlığa hizmet eden ve aynı zamanda bir temel hak olarak

⁸³² BAYKAL, Sanem, 2013, a.g.e., s. 169.

ayrımcılığın yasaklanmasını da koruyan hassas verilerin işlenmesine ilişkin düzenlemedir. GDPR'ın 9'uncu maddesinde; ırk veya etnik köken, siyasi görüşler, dini veya felsefi inançlar ya da sendika üyeliğinin ifşa edildiği kişisel verilerin işlenmesi veya bir gerçek kişinin cinsel yaşamı veya cinsel eğilimine ilişkin verilerin işlenmesi yasaklanmıştır.

GDPR, iyi yönetim ilkeleri bakımından önemli kabul edilebilecek bir dizi hakkı kişisel veri sahibine sağlamıştır. Bunlar; bilgilendirilme hakkı (m. 12-14), erişim hakkı (m. 15), düzeltme hakkı (m. 16), silme (unutulma) hakkı (m.17), işlemeyi kısıtlama hakkı (m.18), itiraz hakkı (m. 21) şeklinde sıralanabilir. Ayrıca veri sahibi, kendisini kayda değer şekilde etkileyen veya üzerinde hukuki sonuçlar doğuran profil çıkarma da dahil olmak üzere yalnızca otomatik işleme faaliyetine dayalı bir karara tabi olmama hakkına sahiptir.⁸³³

GDPR'ın tutarlı bir şekilde uygulamasını sağlamak üzere AB üyesi her devletin bir denetim makamı başkanı ile Avrupa Veri Koruma Denetmeni veya bunların ilgili temsilcilerinden meydana gelen Avrupa Veri Koruma Kurulu kurulmuştur.⁸³⁴ Kurul bir Birlik organı olarak tüzel kişiliği haiz bir şekilde kurulmuştur. Komisyon Kurul'un faaliyetleri ve toplantılarına oy hakkı olmaksızın katılabilmektedir. Avrupa Veri Koruma Denetmeni ise yalnızca Birlik kurumları, organları, ofisleri ve ajanslarına uygulanan ilkeler ve kurallar ile ilgili olan ve esasen GDPR ilkeleri ve kurallarına tekabül eden kararlarda oy hakkı sahibidir.

⁸³³ GDPR, m. 22.

⁸³⁴ GDPR, m. 68.

AB’de GDPR’ın düzgün bir şekilde uygulanabilmesi için üye devletlerin, denetim makamlarının⁸³⁵, Kurul ve Komisyon’un çeşitli veri işleme sektörlerinin spesifik özellikleri ile mikro, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin özel ihtiyaçlarını dikkate alarak verilerin korunumuna yönelik davranış kurallarının hazırlanmasını teşvik edecekleri düzenlenmiştir.⁸³⁶

AB’de yeknesak ve tutarlı bir şekilde kişisel verilerin korunumunun sağlanması için “tutarlılık mekanizması” kurulmuştur. Üye devletler tarafından kurulan bağımsız bir kamu makamı niteliğindeki denetim makamları birbirleriyle ve uygun olduğu hallerde Komisyon ile işbirliği yapacaktır.⁸³⁷ Denetim makamları, ortak soruşturmalar ve ortak yaptırım tedbirleri de dahil olmak üzere uygun olan hallerde diğer üye devletlerin denetim makamlarının üyeleri veya personelinin müdahil olduğu ortak çalışmalar gerçekleştirebilecektir.⁸³⁸

Her veri sahibinin, kendisi ile alakalı kişisel verilerin işlenmesinde GDPR hükümlerinin ihlali halinde, başka bir idari veya adli çözüm yollarına hanel gelmeksizin, mutlak meskeninin, iş yerinin veya iddia edilen ihlalin olduğu yerdeki üye devletteki denetim makamına şikayette bulunma hakkı vardır.⁸³⁹ Şikayetin yapıldığı denetim makamı adli çözüm yolları da dahil olmak üzere şikayetin seyri ve sonucu ile ilgili olarak şikayet sahibini bilgilendirmek zorundadır.

⁸³⁵ ‘Denetim makamı’, GDPR’ın 51’inci maddesi uyarınca bir üye devlet tarafından kurulan bağımsız bir kamu kuruluşudur. Bkz. GDPR, m. 4/21.

⁸³⁶ GDPR, m. 40.

⁸³⁷ GDPR, m. 68.

⁸³⁸ GDPR, m. 62.

⁸³⁹ GDPR, m.77-78.

AB’de kişisel verilerin korunmasına ilişkin spesifik sektörlerdeki işletmelerin davranış kurallarını belirlemesi için teşvik edilmesi, yeknesak ve tutarlı bir koruma için “tutarlılık mekanizması”nın kurulmuş olması, AB düzeyinde genel uygulama gözetim ve denetimini sağlamak üzere Avrupa Veri Koruma Kurulu’nun oluşturulması ve şikayet hakkının düzenlenmesi iyi idare hakkı bakımından kişisel veri sahiplerinin haklarının korunumunu önemli garantiler sağlamaktadır. Bu hususlar aynı zamanda iyi yönetişimin gerek katılımcılık, gerekse hesap verilebilirlik ilkelerinde yansımaları niteliğindeki uygulamalardır.

Bu hususta son olarak idari para cezası kesilmesine ilişkin genel koşulların belirlenmesine değineceğiz. GDPR’ın 83’üncü maddesinde GDPR hükümlerinin ihlali halinde uygulanacak idari para cezalarına ilişkin olarak genel koşullar belirtilmiştir. Buna göre; idari para cezaları her münferit durumda etkili, ölçülü ve caydırıcı olmalıdır. Bu ilkelerin uygulamaya yansıtılmasında idari para cezasının kesilip kesilmeyeceği ile idari para cezasının miktarının belirlenmesinde aşağıdaki hususlara dikkat edilmesi hüküm altına alınmıştır. Bunlar:

- İlgili veri işleme faaliyetinin mahiyeti, kapsamı veya amacı göz önünde bulundurularak ihlalin mahiyeti, ciddiyeti ve süresinin yanı sıra etkilenen veri sahibi sayısı ve veri sahiplerinin yaşadığı zarar düzeyi,
- İhlalin kasıt veya ihmalkarlıktan kaynaklanması,
- Veri sahiplerinin yaşadığı zararın azaltılması için herhangi bir işlemin yapıp yapılmadığı,
- İşleyicinin sorumluluk derecesi,
- İşleyicinin geçmişte konuyla ilgili ihlallerinin bulunup bulunmadığı,

- İhlalin düzeltilmesi ve ihlalin olası olumsuz etkilerinin azaltılması amacı ile denetim makamlarıyla işbirliğinde bulunulup bulunulmamasıdır.

Bu düzenleme ile iyi idare hakkı bakımından kişisel verilerin korunması alanında adil ve tarafsız bir yaptırım mekanizması için gerekli olan temel ilkeler belirlenmiştir.

İyi idare hakkı ile kişisel verilerin korunması hakkının çatıştığı durumlarda yine iyi idare hakkına uygun olarak bir çözüme erişmek mümkün olabilir mi? Bu sorunun cevabını öncelikle ABTHŞ’de temel hakların sınırlandırılmasına ilişkin düzenleme bakımından cevap bulmaya çalışılacak akabinde iyi idare hakkının önemli bir unsurunu oluşturan bilgi ve belgeye erişim hakkı bakımından kişisel verilerin korunumu yönüyle öngörülmuş istisnai düzenlemelere değinilecektir.

ABTHŞ’de yer alan genel hükümlere göre; Şarttaki temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ancak kanunla, hakkın özüne dokunmadan ölçülülük ilkesine uygun olarak gerekli olanı kadarıyla sınırlı şekilde mümkündür.⁸⁴⁰ Kişisel verilerin korunması hakkı mutlak bir hak değildir; kamu yararı amacıyla veya başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak için gerekli olması halinde sınırlandırılabilir. AB hukuk düzeninde, ABTHŞ kapsamında korunan temel haklara yönelik herhangi bir sınırlama, hakkı temel içeriğinden yoksun bırakacak kadar kapsamlı ve müdahaleci olmamalıdır. Sınırlamanın meşruluğu hakkın özünden taviz verilmeksizin bir kamu yararı için önlem ve kısıtlamanın zorunluluk arz etmesine bağlıdır. Zorunluluk ise aynı amaca ulaşmak için alınan önlemlerin diğer seçeneklere kıyasla daha az müdahaleci olmasını, istisnaların ve sınırlamaların sadece gerekli olduğu ölçü kadar uygulanmasını gerektirir. Temel hak sınırlandırılmasına ilişkin bu ilkeler bilgi ve belgeye erişim hakkı ve kişisel verilerin

⁸⁴⁰ ABTHŞ, m. 52/1.

korunumu bakımından geçerlidir. Dolayısıyla üçüncü bir kişiye ait kişisel bir veriye bilgi ve belgeye erişim hakkı kapsamında ulaşabilmek için buna ilişkin yasal düzenlemenin bulunması, kişisel verilerin korunmasına ilişkin hakkın özüne dokunulmaması ve zorunluluğun ötesine geçmeyecek bir sınırlama ile müdahale edilmesini gerektirmektedir.

Bu nokta itibariyle GDPR'daki kişisel verilere erişime ilişkin hukuka uygunluk ve özel istisna hükümlerine bakmak gerekmektedir. Yukarıda kişisel verilerin hukuka uygun olarak işlenmesine ilişkin GDPR'ın 6'ncı maddesine değinmiş olduğumuz için burada tekrar olmaması için yeniden değinmeyip bunun dışındaki istisnalara örnekler vereceğiz.

GDPR'ın 23'üncü maddesinde kısıtlamalar düzenlenmiş olup kişisel verilerin korunumuna ilişkin ilkelerin;

- Milli güvenlik,
- Savunma,
- Kamu güvenliği,
- Suçların önlenmesi, soruşturulması, tespiti veya kovuşturulması ya da cezaların infaz edilmesi,
- Birliğin veya bir üye devletin önemli bir ekonomik veya mali çıkarına olmak üzere parasal hususlar ile bütçe ve vergilendirmeye ilişkin hususlar, halk sağlığı ve sosyal güvenlik de dahil, Birlik ya da bir üye devletin genel kamu yararına yönelik diğer önemli hedefler,
- Yargı bağımsızlığının ve adli süreçlerin korunması,
- Regüle edilmiş mesleklere ait etik kuralların ihlalinin önlenmesi, soruşturulması, tespiti ve kovuşturulması,

- Veri sahibinin veya başkalarının haklarının ve özgürlüklerinin korunması,
- Medeni hukuktan kaynaklanan taleplere ilişkin kararların icrası,
- Milli güvenlik, Birlik ya da bir üye devletin genel kamu yararına yönelik parasal hususlar ile bütçe ve vergilendirmeye ilişkin hususlar, halk sağlığı ve sosyal güvenlik de dahil, regüle edilmiş mesleklere ilişkin etik kuralların uygulanması kapsamında resmi bir yetkinin kullanımı ile bağlantılı izleme, denetleme ve düzenleme işlevi,

gerekçelerine dayanılarak kısıtlanabileceği düzenlenmiştir. Bu, bir bakıma yukarıda sayılan durumlar yönüyle zorunluluk ve hakkın özüne dokunulmaksızın ilgilisi yönüyle kişisel verilere erişim imkanı yolunu açmaktadır.

Yukarıda sayılanlarla ilgili olarak öngörülecek yasama tedbirlerinin taşıması gereken özellikler de GDPR'da devam eden fıkrada açıkça gösterilmiştir. Buna göre belirtilen kısıtlama alanlarına ilişkin yapılacak yasama tasarrufları⁸⁴¹;

- İşlemenin veya işleme kategorilerinin amaçlarını,
- Kişisel veri kategorilerini,
- Getirilen kısıtlamaların kapsamını,
- Kötüye kullanım veya yasa dışı yollarla erişim veya aktarımın engellenmesine yönelik güvenceleri,
- Kontrolör veya kontrolör kategorilerinin özelliklerinin belirlenmesini,
- İşleme veya işleme kategorilerinin mahiyeti, kapsamı ve amaçları dikkate alınarak saklama süreleri ve uygulanabilir güvenceleri,
- Veri sahiplerinin hakları ve özgürlüklerine yönelik riskleri,
- Kısıtlama amacına hanel getirmemesi durumunda, veri sahiplerinin

⁸⁴¹ GDPR, m. 23/2.

kısıtlamayla ilgili bilgi sahibi olma hakkını,
içermelidir.

Verilerin işlenmesi ile ifade ve bilgi edinme özgürlüğü arasındaki denge GDPR'nın 86'ncı maddesinde gösterilmiştir. Buna göre; gazetecilik amaçları ve akademik, sanatsal veya edebi anlatım amaçları doğrultusunda verilerin işlenmesi de dahil olmak üzere, üye devletlerin kişisel verilerin korunması hakkı ile ifade ve bilgi edinme özgürlüğü hakkını birbiriyle bağdaşır şekilde kanunla düzenleyecekleri belirtilmiştir.

Halkın resmi belgelere erişimi bakımından ise bir kamu kuruluşu veya bir kamu organı ya da özel bir organ tarafından kamu yararına gerçekleştirilen bir görevin yerine getirilmesi amacı ile tutulan resmi belgelerdeki kişisel verilerin, kamu kuruluşu ya da organının tabi olduğu Birlik veya üye devlet hukuku uyarınca kuruluş veya organ tarafından açıklanabileceği düzenlenmiştir.⁸⁴²

Kamu yararına arşivleme ve bilimsel veya tarihi araştırma amacıyla ya da istatistiki amaçlar doğrultusunda kişisel verilerin işlenmesi veri sahibinin hakları ve özgürlükleri açısından uygun güvencelere tabi kılınmak şartıyla mümkün kılınmıştır. Bu güvenceler ise özellikle verilerin en alt düzeye indirilmesi ilkesine uygun hareket edilmesinin sağlanması amacı ile teknik ve düzenlemeye ilişkin tedbirlerin alınması, takma ad kullanımını, veri sahiplerinin tanınmasına olanak bırakmayan ek işleme faaliyetleri olarak sıralanabilir.⁸⁴³

⁸⁴² GDPR, m. 86.

⁸⁴³ GDPR, m. 89.

Yukarıda işaret edilen düzenlemeleri ABİDA'nın 15'inci maddesinde yer alan⁸⁴⁴ : “Belgelere erişim hakkının kullanılmasını düzenleyen genel ilkeler ve kamu çıkarı veya kişisel çıkar gerekçesiyle getirilen sınırlamalar, Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından olağan yasama usulü uyarınca çıkarılan tüzükler vasıtasıyla belirlenir.” hükmüyle birlikte değerlendirmek gerekmektedir. Bilgi ve belgeye erişime ilişkin getirilen sınırlamaların iyi idare hakkının özünü dokunacak düzeyde olup olmadığının her bir olay açısından ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim bilgi ve belgeye erişim; dinenilme hakkının etkili kullanımı, adil bir muamele için gerekli bilgi ve belgeler ile değişen durumlardan haberdar olma imkanı, anlaşılabilir ve ikna edici bir gerekçe ve en nihayetinde bütün bunları içeren iyi idare hakkı son derece hayati önemdedir.

ABAD, bir üye devletin GDPR kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini belirleme ve AB mevzuatını üye devletler genelinde etkili ve tek tip uygulamasını sağlamak için yorumlama yetkisine sahiptir.⁸⁴⁵ ABAD, *YS and Others*⁸⁴⁶ kararında AB vatandaşı olmayan başvuruçuların ikamet izni taleplerine ilişkin dosyalara erişme talebini değerlendirmiştir. ABAD ön karar prosedürü ile önüne gelen bu davada önce 95/46 sayılı Veri Koruma Direktifi⁸⁴⁷ kapsamında değerlendirme yapmıştır.

⁸⁴⁴ Çeviri için bkz. Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma, a.g.e., s. 6.

⁸⁴⁵ FUSTER, Gloria González, a.g.m., s. 374.

⁸⁴⁶ C-141/12, *YS and Others*, [2014], ECR-I 2081.

⁸⁴⁷ 1995 yılında Veri Koruma Direktifi'nin kabul edilmesinden bu yana, Şart'ın 8'inci maddesinde belirtilen kişisel verilerin korunmasına yönelik temel hakkın ve veri koruma ilkelerinin kapsamını ve anlamını açıklayan önemli miktarda içtihat oluşmuştur.

Kararında ayrıca dosyalara erişimin ABTHŞ'nin 41 inci maddesi kapsamında iyi idare hakkının bir unsuru olarak da değerlendirilip değerlendirilemeyeceğini değinmiştir. ABAD Şart'ın 41'inci maddesinin üye devletlere değil, yalnızca AB'nin kurumlarına, organlarına, ofislerine ve ajanslarına hitap ettiğini, oturma izni için başvuran bir kişinin, Şart'ın 41(2)-b maddesine dayanarak başvurusuyla ilgili ulusal dosyaya erişim hakkı elde edemeyeceğine karar vermiştir.⁸⁴⁸ ABAD kararında, iyi idare hakkının AB hukukunun genel bir ilkesini yansıttığını⁸⁴⁹ doğrularken davada sorulan sorunun bu genel ilkenin yorumu olmadığını Şart'ın 41'inci maddesinin kendi başına üye devletlere uygulanıp uygulanmayacağı olduğunu da vurgu yapmıştır.⁸⁵⁰

ABAD, veri korumanın ayrı statüsü ve rolüyle yakından ilgili yakın tarihli *Google Spain and Google*⁸⁵¹ davasında bireylerin belirli durumlarda arama motorlarının kendileriyle ilgili kamuya açık materyalleri dizinden kaldırmasını isteme hakkını karara bağlamıştır. Davada, Google arama motoru yoluyla internet kullanıcısı veri sahibinin adına göre elde edilen sonuçlar listesinde; bir günlük gazetenin on-line arşiv sayfalarında veri sahibinin adının geçtiği ve sosyal güvenlik borçlarının tahsili için

Her ne kadar 95/46/EC sayılı yürürlükten kaldırılmış ve yeni bir yasal araç olarak GDPR şu anda yürürlükte olsa da, önceden var olan içtihat AB veri koruma ilkelerinin yorumlanması ve uygulanması için ilgi ve geçerliliğini devam ettirmektedir.

⁸⁴⁸ Case-141/12, *YS and Others*, [2014], ECR-I 2081, para. 67, 69 ; Benzer başka bir karar için bkz. Case-482/10, *Cicala*, [2011], ECR-I 868, para. 28.

⁸⁴⁹ Benzer başka bir doğrulama için bkz. Case-604/12, *HN*, [2014], ECR-I 302, para. 49.

⁸⁵⁰ Case-141/12, *YS and Others*, [2014], ECR-I 2081, para. 68.

⁸⁵¹ Case-131/12, *Google Spain and Google*, [2014].

yapılan haciz işlemleriyle bağlantılı olarak bir emlak müzayedesine ilişkin ilanların yer aldığı görüntülemelerin listelendiği tespit edilmiştir. ABAD, bu görüntülemelerde yer alan bilgilerin ilgili kişinin özel hayatına dokunan duyarlı hususları içermesi ve ilk yayımının üzerinden 16 yıl geçmiş olmasını dikkate alarak ilgili kişinin bu bilgilerin artık bu tür yollarla kendi adıyla ilişkilendirilmemesi hakkının bulunduğu karar vermiştir.⁸⁵² Divan kararında söz konusu böyle bir arama bağlamında, bilgiye erişim konusunda kamunun üstün menfaatini kanıtlayan özel nedenler bulunmadığını da vurgu yapmıştır.

ABAD veri sahibinin, ABTHŞ'nin 7 ve 8'inci maddeleri kapsamındaki temel haklar ışığında, söz konusu bilgilerin böyle bir sonuç listesinde yer alması nedeniyle artık kamuya açıklanmamasını talep edebileceğini kabul etmiştir. ABAD bu kararı ile kural olarak unutulma hakkının, sadece arama motoru operatörünün ekonomik çıkarlarını değil, aynı zamanda veri öznesinin adıyla ilgili bir aramada bu bilgilere erişime sahip genel kamuoyunun çıkarlarını da geçersiz kılacağını söylemiştir.⁸⁵³ Bu karar, iyi yönetişimin açıklık ilkesi ve iyi idare hakkı kapsamındaki bilgi ve belgeye erişim yönünden çıkarı bulunan kamu ile bireyin özel hayatının korunması arasındaki denge bakımından önemlidir. Bilgi ve belgelerin açıklığında güncel menfaatin bulunmaması bunun yanında veri sahibi kişinin özel hayata dokunan duyarlı verilerinin korunmasındaki menfaati iyi yönetişimin açıklık ilkesinin belli durumlarda unutulma hakkı kapsamında sınırlanabildiğini göstermektedir.

ABAD, içtihatında iyi idare hakkını AB hukunun genel bir ilkesi olarak kabul

⁸⁵²Ibid., para. 98.

⁸⁵³ Case-131/12, Google Spain and Google, [2014], para. 99.

etmekle beraber bu hakkı oluşturan tarafsız, adil ve zamanında muamele hakkının bileşeni olan kişinin kendisiyle ilgili dosyaya, bilgi ve belgeye erişimi sadece Birliğe karşı ileri sũrũlebilecek bir hak olarak değerlendirmektedir. Bununla birlikte kişisel verilerin korunumu ve gelişen teknoloji içerisinde ortaya ęıkan sorunlara yaklaşımda ve istisnaların uygulanmasında ise zorunluluk ve hakkın uezũnũ dikkate aldığı gũrũlmektedir. Genel bir kamu ęıkarının bulunmadığı durumlarda kişinin unutulma hakkı kapsamında internet ortamında kişisel verilerinin listelenmeme hakkı bulunduğu kabul edilmiştir.

Sonuç olarak AB’de kişisel verilerin korunması temel bir hak olarak yer almış ve bu alanın kendine uezgũlũęũ çeręevesinde Birlik dũzeyinde kullanımı bağlayıcı Şekilde detaylı olarak GDPR’da dũzenlenmiřtir. Yapılan dũzenlemede iyi yũnetiřim ilkeleri ve iyi idare hakkının gerekleri ilkesel dũzeyde yer almıştır. Gerek kişisel verilerin korunum ilkeleri gerekse bu korunuma getirilen istisnalarda uyulması gereken ilkeler iyi idare hakkının uezũnũ korumaya elverişli içerik ve yapıya sahiptir. AB’de iyi idare hakkı ile kişisel verilerin korunumu hakkı ũye devletlere karşı ileri sũrũlebilmek bakımından kıyaslandığında kişisel verilerin korunumunun iyi idare hakkına gũre nde olduğu da gũrũlmektedir.

SONUÇ

Yönetim, icra edildiği zaman ve şartlara göre hem bir bilim hem de bir beceri olarak değişip gelişmektedir. Yönetişim ise tam bu noktada kendinden önceki geleneksel yönetim yeteneklerinin yetersiz kaldığı noktalarda içinde bulunulan zaman ve şartların getirdiği sorunlara çözüm bulmak ve beklentileri karşılayabilmek üzere ortaya çıkmıştır. AB yönetişimi ise ulusüstü düzlemde 27 üye devletin zengin çeşitliliği içinde birçok alanda birlikteliği sağlamak için karşı karşıya kalınan sorunların çözümü noktasında kendini karakterize etmiştir.

AB iyi yönetişimi bakımından Avrupa Ombudsmanı'nın kuruluşuna kadar geçen zaman içerisinde söylenebilecekler sınırlıdır. Avrupa Ombudsmanı'nın kuruluşundan önceki dönemde; Birliğin kendisini hem içeride hem de Birlik dışında tanımlaması ile ATAD'ın bu süreç içindeki içtihatı iyi yönetişim adına atılan adımların temelini oluşturmuştur. Bu dönem içerisinde doğrudan genel oy ilkesine göre AP ilk seçimlerinin yapılmış olması, Birlik içinde iyi yönetişimin “katılımcılık” ilkesi adına atılmış önemli bir adımdır. Yine Füzyon Antlaşması ile AKÇT, AET ve AAET tarafından kurulan kurumların birleşmesi sonucu Avrupa Topluluklarının kurulması da yönetimde etkililiğin tesisi bakımından bir iyi yönetişim ilkesinin hayata geçirilmesi olarak değerlendirilebilir. Ayrıca bu erken dönem içerisinde Divan'ın temel haklar perspektifi içinde ortaya koyduğu içtihat ileride ortaya çıkacak olan iyi yönetişim ilkeleri ve iyi idare hakkının da temelini oluşturmuştur.

Maastricht Antlaşması ile AET'den AB'ye geçişle beraber Birlik vatandaşlığı ile Avrupa Ombudsmanı'nın kuruluşu AB iyi yönetişimi bakımından önemli gelişmelerin kaydedilmesini sağlamıştır. Avrupa Ombudsmanı, kuruluşundan kısa bir

süre sonra AB iyi yönetişiminin kurumsal çerçevesini oluşturan önemli bir kurum haline gelmiş ve AB'deki iyi yönetişimin kurumsallaşmasına katkı sağlamıştır. Avrupa Ombudsmanı kötü yönetimin tanımını yapmış ve AB kurum ve kuruluşlarının yönetim ve personelinin vatandaşlarla olan ilişkilerinde uygulanmak üzere Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'nı hazırlamıştır.

Birçok Avrupalı'nın AB'yi kendisine uzak hissetmesi, Birliğin karmaşık yapısı içinde kimin neyi yaptığını anlayamaması ve Birlik'ten ulus devlet gibi çalışıp sonuç üretme beklentisi gibi bir dizi sorunla beraber ortaya çıkan demokrasi açığına, AB Yönetişimi ile çözüm üretilmeye çalışılmaktadır. Bununla beraber AB'nin geniş üye yapısı ile birlikte karar alma süreçlerinde yaşadığı sorunlar ile Birlik kurumlarının kendi aralarındaki yaklaşım farklarının giderilmesinde de iyi yönetişimin katılımcılık ve esnek hukuk araçları üzerinden ortaya koyduğu çözümler AB iyi yönetişiminin kendine özgü karakteristiklerini oluşturmuştur.

AB iyi yönetişiminin temel motivasyonunun arkasında yatan Birliğin demokrasi açığının kapatılmasına yönelik gayretler iyi yönetişimin kurumsal boyutunun gelişimine hem normatif düzlemde hem de yeni kurumların inşası ile katkı sunmuştur. Normatif düzlemdeki kurumsallaşma adımları ilk olarak esnek hukuk araçları ile ortaya çıkmıştır. Bunda genellikle üye devletlerin bir antlaşma, regülasyon ve direktif üzerinde mutabakat sağlayamadığı durumlarda Birliğin gelinen noktadaki mevcut uzlaşmayı muhafaza ederek yavaşta olsa ilerlemesi için aranan çarelerin sonucunda Birliğin esnek hukuk araçlarına olan rağbeti artmıştır. Bu bağlamda Avrupa Komisyonu'nca AB'de iyi yönetişime ilişkin reformlar ve Avrupa kamuoyu ile yeni ilişkiler vadeden Beyaz Kitap'ta iyi yönetişim ilkelerine yer verilmesi ve Avrupa Ombudsmanı'nca hazırlanmış olan Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'nın AP tarafından kabul edilmesi iyi

yönetişime ilişkin önemli esnek hukuk düzenlemeleri olarak öne çıkmıştır. Birlik içindeki farklılıkları uyumlaştırmada karşılaşılan zorlukları aşmak, politika değişikliklerini kolaylaştırmak, birbiriyle kesişen makro-politik sorun alanları üzerinde tıkanan karar süreçlerine çözüm üretebilmek üzere bir esnek hukuk aracı olarak üye devletlerin karşılıklı bir değerlendirme ve öğrenme süreciyle uzlaşmayı aradıkları açık koordinasyon yöntemi (OMC) de Birliğin karar süreçlerinde işlettiği bir iyi yönetim pratiği olarak işlev görmektedir.

AB iyi yönetişiminin kurumsal karşılığı Avrupa Ombudsmanı'nın kurulması ile sağlanmıştır. Ancak bununla birlikte ABAD'ın AB hukukunu uygulama konusunda temel haklar yönüyle erken dönemlerden bu tarafa aldığı tavır ve AP'nin Birliğin meşruiyetini güçlendirme adına sahip olduğu kurumsal pozisyonunu destekleyici bir çok kararın arkasında yer alması AB iyi yönetişimin kurumsallaşmasına büyük katkılar sağlamıştır.

AB iyi yönetişimi hem yargısal hem de yargı dışı mekanizmalar eliyle korumaya alınmıştır. İyi yönetişimin hukuksal olarak korunması iyi yönetişimin kurucu karakterinin sonucudur. Bu nedenle yargısal denetim pratiği bir taraftan iyi yönetişimin hukuksal korumasını garanti ederken diğer taraftan gereksiz gecikmelerden ve maliyetlerden kaçınarak usulü adalet ve verimliliği sağlamayı gerektirir. Etkili, tarafsız, adil ve makul bir süre içinde hukuksal korumanın sağlanması aynı zamanda iyi idare hakkının da bir gereğidir. AB iyi yönetişiminin yargısal korumasına ilişkin çerçeve ABAD nezdindeki başvuru yolları ile şekillenmektedir. ABTHŞ'nin AB müktesabatının bir parçası haline gelmesi ile birlikte Birlik hukuk tasarruflarının iyi idare hakkını ihlal ettiği durumlarda ABAD nezdinde ABTHŞ'nin ihlal edildiği savına da dayanmak suretiyle davanın temellendirilmesi mümkün hale gelmiştir. Gerçek veya tüzel kişiler,

doğrudan muhatabı oldukları tasarruflar veya kendilerini bireysel olarak ilgilendiren tasarrufların iyi yönetim veya iyi idare hakkını ihlal eder nitelikler taşıdığı gerekçesiyle iptal istemi ile dava açabilir. Ayrıca AB kurumları, organ, ajans veya ofislerinde görülmekte olan bir işin tarafsız, adil ve makul bir sürede görülmemesi gibi iyi idare hakkınca korunan bir menfaatin ihlali halinde Birliğin ve Birlik çalışanlarının hukuki sorumluluğu bulunmaktadır. AB iyi yönetimi açısından işin makul sürede sonuçlanması ABAD'ı da bağlayan bir yöne sahiptir.

AB iyi yönetiminin yargı dışı koruma mekanizmaları ise siyasal ve kurumsal niteliklere sahip olabilmektedir. Siyasal koruma araçlarından ilki AB değerlerinin, Birliğe üye bir devlet tarafından açık bir şekilde ihlal edilmesi riskinin bulunması halinde Konsey'in harekete geçmesiyle alınabilecek olan tedbirlerdir. Bu siyasal koruma aracı; Birlik temel değerlerinin ciddi şekilde ihlali halinde ilgili üye devletin AB değerlerini açık bir şekilde ihlal etme riskinin bulunduğu dair beyan ile Konsey tarafından bu üye devlete yöneltilen olası tavsiyeleri içerir. İkincisi ise ihlalin ciddi ve sürekli hale gelmesi durumunda bu üye devletin Konsey'deki oy hakları da dahil Antlaşmaların bu üye devlete uygulanmasından doğan hakların askıya alınması sonucuna kadar ulaşan süreçtir. Birliğin temel değerleri içinde yer alan hukukun üstünlüğü ve demokrasinin iyi yönetim ile varoluşsal birlikteliği dikkate alındığında bir üye devletin ısrarlı olarak iyi idare hakkını ihlal etmesi ve bunun aynı zamanda hukukun üstünlüğünün ihlali sonucunu doğuracak olması siyasal koruma mekanizmalarının da işlevsel kılınmasına imkan verecektir.

İyi yönetimin yargı dışı kurumsal koruma mekanizmalarına ise Birlik faaliyet alanına giren ve Birlik vatandaşlarının doğrudan kendilerini etkileyen meseleler hakkında bireysel ya da toplu olarak AP'ye dilekçe verme hakkı ile AP'nin yargısal ve

idari makamlardan bağımsız olarak sahip oldukları temsil yetkisinin getirdiği siyasal sorumluluk bilinciyle özel olarak derinlemesine soruşturma yapma yetkisi örnek olarak gösterilebilir.

AB iyi yönetişimi belirli yönleriyle yargısal denetime konu olabilir olmakla birlikte, büyük ölçüde yargısal denetimden ziyade yargı dışı denetim ile daha iyi güvence altına alınabilmektedir. Yargı dışı koruma araçlarının bir çoğunun esnek hukuk araçları içinde şekillendiği dikkate alındığında esnek hukukun AB iyi yönetişimi için bir araç olduğu kadar aynı zamanda onun bir sonucu olduğunu söylemek de mümkündür.

AB iyi yönetişimi ile AB hukuku arasındaki bağın esnek hukuk araçlarının ötesine geçerek güçlendirilmesi adına atılan en önemli adım şüphesiz Konsey, Komisyon ve AP tarafından Nice Zirvesi'nin sonunda ABTHŞ'nin ilan edilmiş olmasıdır. ABTHŞ, her ne kadar kabul edildiği anda bağlayıcılık kazanmamış olsa da Birliğin temel hak ve özgürlüklerini bir metin altında toplayarak görünür kılması ve böylece AB vatandaşlığının somut norm karşılığını tesis etme gayreti bakımından AB iyi yönetişiminin gelişimine en önemli katkı olmuştur. Nitekim ABAD, ABTHŞ'nin bağlayıcı olmadığı dönem içerisinde dahi doğrudan ABTHŞ'nin ilgili maddelerine atıf yapan kararlara imza atmıştır. Tüm bunlarla beraber ABTHŞ'nin vatandaşlık hakları altında "iyi idare hakkı"na yer vermiş olması AB'de iyi yönetişimin temel bir hak olarak karşılık bulmasını sağlamıştır. Bu sürecin devamında Birliğin faaliyetlerinin mümkün olan en yüksek düzeyde şeffaflığını sağlamak için iyi idare uygulamalarını geliştirmek üzere 15 Şubat 2007 AB Temel Haklar Ajansı kurulmuş ve AB iyi yönetişiminin kurumsallaşması bu yeni kurumla daha da güçlendirilmeye çalışılmıştır.

AB'deki anayasallaşma gayretlerinin ürettiği bir sonuç olarak ABTHŞ, en yalın ifade ile anayasallaşma sürecinin önemli bir parçasına karşılık gelen temel hak ve özgürlükleri düzenleyip teminat altına almıştır. ABTHŞ modern bir insan hakları belgesi olarak değerlendirildiğinde; “kişisel verilerin korunması”, “çevrenin korunması”, “iyi yönetilme hakkı” gibi yeni bazı temel haklara yer vermesi ve “biyo-teknoloji” alanı da gözetilerek kişisel bütünlük gibi temel bir hakkın içeriğinin güncel ihtiyaçlara cevap verecek şekilde ele alınmış olması kendisine çağına ait modern bir temel haklar belgesi niteliği kazandırmıştır.

Avrupa hakları için daha iyi bir Avrupa geleceği vaadi ekseninde ABTHŞ'nin anayasal bir karakterle bağlayıcılık kazanması ve böylece “iyi idare hakkı”nın da temel bir vatandaşlık hakkı olarak AB'de düzenlenişi AB iyi yönetişiminin gelişim seyrini farklı bir düzleme taşımıştır. ABTHŞ'nin 41'inci maddesindeki iyi idare hakkı esasen temel usuli hakları güvence altına alan genel bir düzenleme niteliğindedir. ABTHŞ'de düzenlenmiş olan iyi idare hakkı, Ombudsman'a başvuru ve dilekçe hakkı gibi farklı maddelerdeki düzenlemeleri dışarda tutarak dar anlamı ile ele alındığında; dinlenilme hakkı, dosyaya ve kişinin kendisiyle ilgili bilgi ve belgeye erişim hakkı ile gerekçe belirtme zorunluluğunu içeren “tarafsız, adil ve zamanında muamele hakkı” ile “tazmin hakkı” ve “anlaşma dillerinden birinde yazışma hakkı”nı içerecek şekilde çerçevesi genişletilmiştir.

İşlerin makul sürede ele alınması, Birlik organ, kurum ve ajanslarına tüm işlemlerinde tembellikten ve gecikmeden kaçınma yükümlülüğü yüklemekte işlerin sebepsiz gecikmesi, uzaması ve kronikleşmesi bu hakkın ihlali olarak değerlendirilmektedir. Şart'a göre; herkes idari para cezası gibi kendisine karşı olumsuz bir tedbir ve önlem alınmadan önce dinlenilme hakkına sahiptir. Dosyaya ve kişinin

kendisiyle ilgili bilgi ve belgeye erişim hakkı savunma hakkının ve dinlenilme hakkının etkin kullanımı ile doğrudan bağlantılıdır. Hak sahibinin hakkındaki dosyayı bilmeden konuşup yazması kendini ifade etmesi ya da kendisini savunması mümkün değildir. Yetkili idari makamların, kararlarının dayanak ve sebeplerini içeren gerekçelere yer vermeleri de yine iyi idare hakkının bir gereğidir.

ABTHŞ dışında iyi idare hakkının temel haklar düzleminde kısmen karşılık bulduğu yer AİHS olmuştur. Avrupa düzeyindeki iki uluslararası farklı yapının ürettiği bu iki temel hak ve özgürlüklere ilişkin belge ve bu belgelerde yer alan hakların yargısal denetimini yapan ABAD ve AİHM arasındaki ilişki sıklıkla gündeme gelmektedir. Burada özellikle AB düzlemindeki temel hak ve özgürlüklerin AİHM aracılığıyla dışsal bir denetiminin sağlanıp sağlanamayacağı sıkça gündeme gelen bir konu olmuştur. AB'nin AİHS'ye taraf olması ile birlikte ortaya çıkacak yeni hukuki durum içinde Birliğin hususiyetlerini gözetme konusunda özel bir gayret gösterilmektedir. Bu hususta ABTHŞ'de ve ABA'da karşılıklı uyumu sağlayacak hükümlere yer verilmiştir. Buna göre ABTHŞ ile sağlanan hak ve teminatlar AİHS'nin altında kalmaz. Ayrıca AİHM tarafından Birlik hukuk düzeni içerisinde ABTHŞ'nin varlığı eşdeğer koruma uygulaması olarak kabul görmektedir. ABTHŞ içinde barındırdığı “iyi idare hakkı” gibi yeni nesil haklar ile AİHS'nin önünde yer almaktadır. Ancak bu hakların korunumu konusunda ABAD'ın Birlik hukukunun kendine özgü yapısı ve bütünleşmeden yana yorumları ile AİHM'in hak temelli yaklaşımları karşısında temel haklar bakımından yorum farkları da ortaya çıkabilmektedir.

İyi idare hakkı kapsamındaki bazı hakların bir başka hakkın kullanımı ile karşı karşıya geldiğinde kısıtlanması söz konusu olabilmektedir. Örneğin iyi idare hakkının gerektirdiği bilgi ve belgelere erişimle, kişisel verilerin korunması hakkı karşı karşıya

gelebilmektedir. Bu bağlamda kişisel verilerin korunmasına ilişkin meşru kısıtlama ve tedbirler özel olarak düzenlenmiş olup iyi idare hakkı kapsamındaki hakların kullanımı üzerinde kısıt oluşturabilmektedir. Üye devletlere karşı ileri sürülebilme bakımından ise kişisel verilerin korunumu iyi idare hakkına göre ileri bir noktada yer almaktadır.

Sonuç olarak AB, kendine has ulusüstü yapısı içinde demokrasi açığını kapatma gayretinin sonucu olarak iyi idare hakkına yönelik temel hak düzeyinde bağlayıcı ve esnek hukuk araçları ile tamamlanmış normatif bir çerçeve ile Avrupa Ombudsmanı gibi kurumsal bir yapıyla iyi yönetişimin kurumsal boyutunu inşa etmiştir. Temel bir hak olarak “iyi idare hakkı”nın tanınması ve bu hakkın yargısal ve yargı dışı koruma mekanizmaları ile teminat altına alınmış olması AB iyi yönetişimini dünyadaki diğer örneklere göre ileri düzeyde maddi bir boyut kazandırmıştır. İyi idareye ilişkin kuralların Birlik’te yasa gücüne kavuşturularak, iyi idare hakkı ihlallerinin veya kötü idarenin yaptırıma bağlanması önümüzdeki yakın gelecek içinde iyi idare hakkının maddi boyutuna ilişkin gelişmeler arasında yer alacağı benzetilmektedir.

AB’nin iyi yönetim serüveninde demokrasi açığı ile ilgili kaygı ve endişeleri devam etmekle birlikte AB iyi yönetişimi kendi meşruiyet kaynaklarını bizzat kendisi üretmiş gibidir. AB’de demokrasi açığı sıklıkla tartışma konusu olurken buna çözüm olması amacıyla ortaya gelen AB iyi yönetişiminin başarısı ve araçsal meşruiyeti ya hiç tartışma konusu olmamakta ya da çok kısıtlı olarak dillendirilmektedir. Sonuçta bu durum, AB’nin demokrasi açığı ile ilgili kaygı ve endişeleri sürmekle beraber AB iyi yönetişimine araçsal meşruiyet kazandırmıştır.

Daha iyi bir yönetim arayışı ve iyi yönetilme talebi daha iyiyi arama arayışının ifadesi olduğundan AB’de de iyi yönetişimde kat edilecek daha uzun bir yol bulunmaktadır. Ne de olsa daha kaliteli ve iyi bir yönetim insanlığın bitmeyen bir özlemidir. AB’de iyi yönetim var olan sorunların çözümü için sihirli bir değnek değilse de yetersiz ama değerli bir çözüm alternatifidir.



ÖZET

(KURUMSAL ve MADDİ BOYUTUYLA AVRUPA BİRLİĞİNDE İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ ve İYİ İDARE HAKKI)

Geleneksel yönetim yeteneklerinin yetersiz kaldığı noktalara çözüm üretmek üzere yönetişim ortaya çıkmıştır. AB yönetişimi ise ulusüstü düzlemde karşılaşılan yönetim sorunlarının çözümü noktasında kendini karakterize etmiştir. AB iyi yönetişimi bakımından Avrupa Ombudsmanı'nın kuruluşuna kadar geçen zaman içerisinde söylenebilecekler sınırlıdır. Avrupa Ombudsmanı'nın kuruluşu ile AB iyi yönetişiminin kurumsal çerçevesi oluşmuştur. Avrupa Ombudsmanı kötü yönetimin tanımını yapmış ve AB kurum ve organlarının yönetim ve personelinin vatandaşlarla olan ilişkilerinde uygulanmak üzere Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları'nı hazırlamıştır.

AB iyi yönetişiminin temel motivasyonunun arkasında Birliğin demokrasi açığının kapatılmasına yönelik gayretleri yatmaktadır. AB'nin geniş üye yapısı ile birlikte karar alma süreçlerinde yaşadığı sorunlar iyi yönetişim ile aşılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda AB'de iyi yönetişimin kurumsal boyutunun gelişimi hem normatif düzlemde hem de yeni kurumların inşası ile gerçekleşmiştir. Normatif düzlemdeki kurumsallaşma adımları ilk olarak esnek hukuk araçları ile ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, iyi yönetişim ilkelerini içeren Beyaz Kitap ve AP tarafından kabul edilen Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları iyi yönetişime ilişkin önemli esnek hukuk düzenlemeleri olarak öne çıkmıştır.

AB iyi yönetişimi hem yargısal hem de yargı dışı mekanizmalar eliyle korumaya alınmıştır. Etkili, tarafsız, adil ve makul bir süre içinde yargısal korumanın

sağlanması aynı zamanda iyi idare hakkının da bir gereğidir. AB iyi yönetişimi belirli açılardan yargı denetimine tabi olsa da, büyük ölçüde güvence yargı dışı inceleme mekanizmaları tarafından sağlanmaktadır. Yargı dışı koruma araçlarının bir çoğunun esnek hukuk araçları içinde şekillendiği dikkate alındığında esnek hukukun AB iyi yönetişimi için bir araç olduğu kadar aynı zamanda onun bir sonucu olduğunu söylemek mümkündür.

ABTHŞ'nin anayasal bir karakterle bağlayıcılık kazanması ve böylece “iyi idare hakkı”nın da temel bir vatandaşlık hakkı olarak AB’de düzenlenişi AB iyi yönetişiminin gelişim seyrini farklı bir düzleme taşımıştır. ABTHŞ'nin 41’inci maddesindeki iyi idare hakkı; “tarafsız, adil ve zamanında muamele hakkı”, “tazmin hakkı” ve “anlaşma dillerinden birinde yazışma hakkı”nı içerecek şekilde çerçevelenmiştir. Tarafsız, adil ve zamanında muamele hakkı; dinlenilme hakkı, dosyaya ve kişinin kendisiyle ilgili bilgi ve belgeye erişim hakkı ile gerekçe belirtme zorunluluğunu içerir.

İşlerin makul sürede ele alınması, Birlik organ, kurum ve ajanslarına tüm işlemlerinde tembellikten ve gecikmeden kaçınma yükümlülüğü yüklemekte işlerin sebepsiz gecikmesi, uzaması ve kronikleşmesi bu hakkın ihlali olarak değerlendirilmektedir. İyi idare hakkı kapsamındaki bilgi ve belgelere erişim imkanı özel olarak düzenlenmiş olan kişisel verilerin korunmasına ilişkin meşru kısıtlama ve tedbirlerden kaynaklı olarak belli şartlar altında kısıtlanabilmektedir.

Sonuç olarak temel bir hak olarak “iyi idare hakkı”nın tanınması ve bu hakkın yargısal ve yargı dışı koruma mekanizmaları ile teminat altına alınmış olması AB iyi yönetişimini dünyadaki diğer örneklere göre ileri düzeyde kurumsal ve maddi bir boyut

kazandırmıştır. AB’de iyi yönetim var olan sorunların çözümü için sihirli bir değnek değilse de değerli ve önemli bir çözüm alternatifi olmuştur.



ABSTRACT

(GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES and RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION in the EUROPEAN UNION with ITS INSTITUTIONAL and SUBSTANTIVE DIMENSION)

Governance has emerged to provide solutions to the points where traditional management capabilities are insufficient. EU governance, on the other hand, has characterized itself at the point of solving the management problems encountered at the supranational level. In terms of EU good governance, what can be said until the establishment of the European Ombudsman is limited. With the establishment of the European Ombudsman, the institutional framework of EU good governance has been formed. The European Ombudsman has defined maladministration and prepared The European Code of Good Administrative Behaviour to be implemented in the relations of management and staff of EU institutions and bodies with citizens.

The main motivation of EU good governance lies in the efforts of the Union to close the democratic deficit. The problems faced by the EU in the decision-making processes with its broad member structure have been tried to be overcome with good governance. In this regard, the development of the institutional dimension of good governance in the EU has taken place both on the normative level and with the construction of new institutions. The institutionalization steps on the normative plane first emerged with flexible legal instruments. In this context, the White Paper containing the principles of good governance and the European Code of Good Administrative Behaviour adopted by the European Parliament came to the fore as important soft law instruments regarding good governance.

EU good governance has been protected by both judicial and non-judicial mechanisms. Providing judicial protection in an effective, impartial, fair and reasonable time is also a requirement of the right to good administration. While EU good governance is subject to judicial review in certain aspects, assurance is provided largely by non-judicial review mechanisms. Considering that most of the non-judicial protection instruments are shaped within soft law instruments, it is possible to say that soft law is not only a tool for EU good governance, but also a result of it.

The fact that the EU Charter of Fundamental Rights has become binding with a constitutional character and thus the "right to good administration" is regulated in the EU as a fundamental right of citizenship has moved the development of EU good governance to a different level. The right to good administration in Article 41 of the EU Charter of Fundamental Rights is framed to include the "right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time", "right of compensation" and "right to correspondence in one of the languages of the Treaties". The right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time include the right to be heard, the right to access the file and the information and document about the person himself or herself, and the obligation to state a reason.

Handled with the affairs in a reasonable time imposes an obligation on the institutions, bodies and agencies of the Union to avoid laziness and delay in all their transactions, and unjustified delay, prolongation and chronicity of the affairs are considered as a violation of this right. Access to information and documents within the scope of the right to good administration can be restricted under certain conditions due to legitimate restrictions and measures regarding the protection of personal data, which have been specially arranged.

As a result, the recognition of the “right to good administration” as a fundamental right and guaranteed by judicial and non-judicial protection mechanisms has given EU good governance an advanced corporate and substantive dimension compared to other examples in the world. Good governance in the EU if not a magic wand but it has been a valuable and important solution alternative, for solving existing problems.



KAYNAKÇA

ABBOTT, W. Kenneth, **KEOHANE**, Robert, **SLAUGHTER**, Anne-Marie, **MORAVCSİK**, Andrew, **SNIDAL** Duncan, The Concept of Legalization, **International Organization**, S. 54/3, 2000.

AÇIKMEŞE, Sinem Akgül, “Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Sorunu”, **AAÇD**, C.2, S.4, 2003.

ADAĞLU, Hacer Soykan, “Avrupa Birliği Hukukunda Tam Yargı Davaları: AB Kurumları ve Üye Devletlerin Sorumluluklarının Karşılaştırılması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 49, S.2, Haziran 2016.

ADDINK, Henk, **Good Governance Concept and Context**, First Edition, Oxford University Press, 2019.

AKÇAY, Belgin- **GÖÇMEN**, İlke, “Sayıştay”, **Avrupa Birliği, Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar** (Ed. Belgin AKÇAY - İlke GÖÇMEN), Ankara, Seçkin, 2014.

AKDOĞAN, Muzaffer, “1961’den Günümüze Avrupa Konseyi’nin Gelişimi ve İşlevi”, **Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları** (Ed. Ercüment Tezcan), İstanbul 2013.

AKŞEMSETTİNOĞLU, Gökhan, “Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde 40 Yıl: 1979 – 2019”, **EOÜSBD**, S. 21/1, Haziran 2020

AKTAN, Coşkun Can, **Demokrasi ve İyi Yönetişim**”,
<http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/ozellikler.htm> (Son Erişim Tarihi:
22.09.2022).

AKTAN, Coşkun Can, **Değişim Çağında Devlet**, 1. Baskı, Konya, Cizgi Kitapevi,
2003.

AKYILDIZ, Fulya, “Binyıl Kalkınma Hedefleri, İnsan Hakları ve Demokrasi”,
SDÜSBED, 2011/2, S.14.

ALTAY, Oğuzhan N., “Yönetimden Yönetişime Kamu Sektöründe Dönüşüm”, **Prof.**
Dr. Sadık KIRBAŞ’a Armağan Kitap (Ed. Mustafa KOÇAK, Suat TEKER), 2011.

ARAT, Tuğrul, **Avrupa Toplulukları Adalet Divanı**, Ankara, 1989.

ARSAVA, Füsun, “Avrupa Birliği Anlaşması-Değişiklik Prosedürü”, **AÜSBFD**, 54(1),
1999.

ARSAVA, Füsun, “Kurucu Antlaşmaların AB Anayasasına Dönüşmesi”, **ATAUM**
Bülten, C.2, S.2, Bahar 2002.

ARSAVA, Füsun, “Birlik Hukuku ve Anayasa Arasındaki İlişki”, **AAÇD**, C.4, S.1, Güz
2004.

ARSAVA, Füsun, “Avrupa Temel Haklar Şartı”, **AAÇD**, C. 5, S.1, Güz-2005.

ARSAVA, Füsün, “AB Temel Haklar Şartının AB Hukuku ile İlişkisi”, **Uyusmazlık Mahkemesi Dergisi**, S. 7, 2016.

ATAAY, Faruk, **Kamu Reformu İncelemeleri**, Ankara, Ankara Tabip Odası Yayını, 2005.

Aristoteles, **Atinalıların Devleti**, (Çev. Furkan Akderin), 1. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul 2005.

Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma, T.C. Başbakanlık-Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara, 2011.

AYMAN Güler, Birgül, "Küreselci Reformların Sonrası", **AÜSBFD**, S. 76/2, Haziran 2021.

Annual Report for 1996, **The European Ombudsman**, Strasburg, 27 Nisan 1997.

BACHE, Ian, **GEORGE** Stephen, **BULMER**, Simon, **Politics in the European Union**, Third Edition, Oxford University Press, 2011.

BATALLI, Mırlında – **FEJZYLLAHU**, Artan, “Principles of Good Administration Under the European Code of Good Administrative Behaviour”, **Pécs Journal of International and European Law**, 2018/1.

BAYKAL, Sanem, “Avrupa Birliğinin Anayasal Temel Taşları”, **Avrupa Ortak Değerleri ve Avrupa Anayasasının Temel Taşları** içinde, Kollokyum, Türk Parlamenterler Birliği, TBMM, Ankara, 19 Ocak 2002.

BAYKAL, Sanem, “Avrupa Birliği’nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasallaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine”, **Uluslararası İlişkiler**, C. 1, S. 1, 2004.

BAYKAL, Sanem, **Avrupa Birliği Hukukunda Tazminat Davası AB Kurumlarının ve Üye Devletlerin Tazminat Sorumluluğu Çerçevesinde Bir İnceleme**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2006.

BAYKAL, Sanem, “Avrupa Birliğinde Yetki Sorunu ve Lizbon Antlaşması”, **Avrupa Birliğinin Güncel Sorunları ve Gelişmeleri** (Ed. Belgin Akçay, Sevilay Kahraman ve Sanem Baykal), Ankara, Seçkin Yayınevi, 2008.

BAYKAL, Sanem, **GÖÇMEN**, İlke, “Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları Bakımından Normlar Hiyerarşisi”, Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2013.

BAYKAL, Sanem – **GÖÇMEN**, İlke, **Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku**, Ankara, 2016.

BAYKAL, Sanem – **GÖÇMEN** İlke, **Hakim ve Savcılar İçin Avrupa Birliği Hukuku El Kitabı**, Adalet Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 2021.

BAYRAMOĞLU, Sonay, “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, Praksis, S. 17, Yaz, 2002.

BERGHE, Van den Frederic, “The EU and Issues of Human Right Protection: Same Solutions to More Acute Problems?”, **European Law Journal**, C.16, S.2, Mart 2010.

BERMAN, Paul Schiff, **Global Legal Pluralism: A Jurisprudence of Law beyond Borders**, Cambridge University Press, 2012.

BERNITZ Ulf, **NERGELIUS** Joakim (Ed.), **General Principles of European Community Law : Reports from a Conference in Malmö 27-28 August 1999**, Organised by the Swedish Network for European Legal Studies and the Faculty of Law University (European Monographs Series Set), Kluwer Law International, 2008.

BESSELINK, Leonard, “The European Union and the European Convention on Human Rights after the Lisbon Treaty:From Bosphorus Sovereign Immunity to Full Scrutiny?”, **SSRN Electronic Journal** , January 2008, s.3, <https://www.researchgate.net/publication/255998415>, (Son Er. T.: 29/11/2022)

BIGNAMI, Francesca, ‘Three Generations of Participation Rights before the European Commission’, **Law and Contemporary Problems**, S.68, 2004.

BİLGİN, Azime Aslı, **Avrupa Birliği Hukukunun Önceliği İlkesi Kapsamında Avrupa Birliğinde Temel Hak Koruması**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2011.

BİLGİN, Azime Aslı, “Divan’ın İkilemi: Temel Haklar ve Temel Özgürlükler Arasında Denge?”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 13, S. 1, 2012.

BİRİCİKOĞLU, Hale - **GÜLENER**, Serdar, Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi, **Türk İdare Dergisi**, 2008, C. 80, S. 459.

Birleşmiş Milletler Binyıl Bildirgesi, BM Enformasyon Merkezi, Ankara, 11/09/2000, http://ceidizleme.org/ekutuphaneresim/dosya/65_1.pdf (Son Er. T.:3/10/2022).

BORCHARDT, Klaus-Dieter, **The ABC of European Union Law**, Publications Office of the European Union, Germany, 2010.

BOZKURT, Enver, **Türkiye’nin Uluslararası Hukuk Mevzuatı**, Ankara, Nobel Yayınları, 2003.

BOZKURT, Ömer, Turgay ERGUN ve Seriyse SEZEN, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE yay. no:283, 2. Baskı, Ankara, 2007.

CARANTA, Roberto, “Democracy, Legitimacy and Accountability”, **Legitimacy in European Administrative Law: Reform and Reconstruction** (Ed. Matthias Ruffert), Europa Law Publishing, Amsterdam, 2011.

CHESHMEDZHIEVA, Margarita, “The Right to Good Administration”, **American International Journal of Contemporary Research**, C.4, S.8, Ağustos 2014.

CONABLE, B. Barber, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth,
Washington, D.C.: World Bank, 1989.

COSTELLO, Cathryn, “The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, Human Rights Law Review, C. 6, S. 1, 2006.

CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne, EU Law: Texts, Cases and Materials, 5th.
Edition, Oxford University Press, Oxford, 2011.

CRAIG Paul, HOFMANN Herwig, SCHNEIDER, Jens-Peter, ZILLER Jacques,
ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, Oxford, 2017

CRAIG, Paul, EU Administrative Law, Third Edition, Oxford University Press, 2018.

CREGO, María Díaz, The European Parliament's Investigative Powers - Committees of inquiry in context, European Parliamentary Research Service, Kasım 2021.

ÇAVUŞOĞLU, Naz, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Avrupa Topluluk Hukuku'nda Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine, İmaj Yayınevi, Ankara, 1994.

ÇAVUŞOĞLU Naz, “Avrupa Topluluğu/Birliği'nin İnsan Hakları Politikası”, İHY, C. 21-22, 1999-2000.

DASHWOOD, Alan, “The Relationship Between the Member States and the European Union (European Community)”, **Common Market Law Review**, 41/2, 2004.

DAVIES, Anne, “One Step Forward Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ”, **Industrial Law Journal**, C. 37, S. 2, 2008

DB, **Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**, Washington, 1989, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf> (Son Er. T.: 03/10/2022) .

DE BURCA, Grainne, **SCOTT**, Joanne, “Introduction: New Governance, Law and Constitutionalism”, **Law and New Governance in the EU and the US** (Ed. Grainne De Burca, Joanne Scott), OREGON, 2006.

DE BURCA, Grainne, “The EU on the Road from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty”, **Jean Monnet Working Paper**, 2008, No:03/08, s.11, <https://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/080301.pdf>, (Son Er. T.: 19/11/2022).

DECKER, Frank, “Governance Beyond the Nation State: Reflections on the Democratic Deficit of the EU”, **Journal of European Public Policy**, C. 9, S. 2, Nisan 2002.

DEĞER, Ozan, **Avrupa Kamu Hukuku Düzeninde Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Arasındaki Yargı Yetkisi Sorunu**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.

DENK, Erdem, “Uluslararası Antlaşmalar Hukukunda Jus Cogens Kurallar”, **AÜSBFD**, C. 56, S. 2, 2001.

DENK, Erdem, **Avrupa Birliği**, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 2016.

DENK, Erdem, Demokrasi Açığı (Democratic Deficit), **Avrupa Birliği Ansiklopedisi** (Ed. İmre Ersoy, Mesut T. Eren, Hatice Yazgan, İlke Göçmen, Çisel İleri), İKV Yayınları, İstanbul, 2021.

DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh, “A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis”, **Common Market Law Review**, C. 43, 2006.

DPT, **Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 9. Kalkınma Planı (2007-2013), Ankara, 2007.

DURSUN, Suat, “Avrupa Toplulukları Adalet Divanı”, **Danıştay Dergisi**, C. 34, S. 108, 2004.

EISENBERGER, Nadine, **KEMPF**, Orlando, **ROTHACHER**, Tina, “The End Of Consensus In The EU”, **Journal of Economic Cooperation and Development**, S. 153, Eylül 2021

ELİÇİN, Yeşeren, “Avrupa Birliğinde Yönetişim”, **ESBD**, C.10, S. 38, Sonbahar 2011, s.57, <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=08c2e4df-7341-4dfe-8897-8a56d4ac2680%40sessionmgr120>, (Erişim Tarihi: 12 Aralık 2022).

EPPO, 2021 Annual Report, European Public Prosecutor Office, 2022, <https://www.eppo.europa.eu/en>, (Son Er. T.:22/10/2022).

European Governance: A White Paper, Com(2001) 428, Commission of the European Communities, Brussels, OJ, C 287, 12/10/2001.

European Ombudsman - History, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/history>, (Son Er. T.:14/10/2022).

From The Single Act to Maastricht and Beyond the Means to Match Our Ambitions, Commission of the European Communities, Com(92) 2000, 12 Şubat 1992, s.7-8.

FOUCAULT, Michel, **Entellektüelin Siyasi İşlevi**, (Çev. Işık Ergüden - Osman Akınhay - Ferda Keskin), 4. Baskı, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 2016.

FOSTER, Nigel, **EU Law**, Oxford University Press: New York, 2007.

FRA Welcomes Its Renewed Regulation, European Union Agency for Fundamental Rights , 05 April 2022, <https://fra.europa.eu/en/news/2021/fra-welcomes-its-renewed-regulation> (Son Er. T.:23/10/2022).

FUKUYAMA, Francis, Devlet İnşası 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim,
(Çev. Devrim Çetinkasap), İstanbul, Remzi Kitapevi, 2008.

FUKUYAMA, Francis, “What Is Governance?”, Governance - An International Journal of Policy, Administration, and Institution, C. 26, S. 3, Temmuz 2013.

FUSTER, Gloria González, “The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU”, The Cambridge Law Journal, C.74, S.2, 2015.

GALETA, Diana-Urania, HOFMANN, Herwig, PUIGPELAT, Oriol Mir, ZILLER Jacques, The General Principles of EU Administrative Procedural Law - in-depth Analysis, European Parliament, 2015.

GAUDİN, Jean-Pierre, “Modern Governance, Yesterday and Today: Some Clarifications to be Gained From French Government Policies”, ISSJ, 1998, S. 155.

Governance -The World Bank's Experience, Development in practice Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/Governance-the-World-Banks-experience> (Son Er. T.: 03/10/2022).

GÖÇMEN, İlke, “Böyle Buyurdu Divan: Uluslararası Anlaşmalar ve Bu Kapsamda 1947 Tarihli GATT ve DTÖ Anlaşması ve Eklerinin Topluluk Hukukunda Doğurduğu Etkiler”, AÜHFD, C. 57, S. 3, 2008.

GÖÇMEN, İlke, “Avrupa Ombudsmanı’nın Soruşturması”, **Prof. Dr. Gürkan Çelebican’a Armağan**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2011.

GÖÇMEN, İlke, “The Contributions of the Court Of Justice of the European Union to Judicial Cooperation in Criminal Matters With A Specific Focus on the Protection of Fundamental Rights”, **AAÇD**, C. 12, S.1, 2013.

GÖÇMEN, İlke, “Avrupa Birliği’nin Hedefli Yaptırımları: Temel Hakların Korunması Temelinde Bir Değerlendirme”, **Uluslararası İlişkiler**, C. 16, S. 63, 2019.

GÖÇMEN, İlke, “Alman Anayasa Mahkemesi Kararları (German Constitutional Court Judgements)”, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi** (Ed. İmre Ersoy, Mesut T. Eren, Hatice Yazgan, İlke Göçmen, Çisel İleri) , İKV Yayınları, İstanbul, 2021.

GROŠEK, Kristina, **Law of Administrative Procedure of the EU in “Union of Democratic Change”**, Legislative Train, 20/10/2022, s.1.
<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/eu-administrative-procedure/report?sid=6301>, (Son Er. T.:14/11/2022).

GÜNDOĞAN, Ertuğrul, “Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutları”, **Yönetişim** (Ed., M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eksi Uğuz), Çizgi Kitabevi, Konya, 2010.

GÜNEŞ, Ahmet M., “Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği”, **GÜHFD**, 2008, C. XII, S. 1-2.

GÜNEŞ, Ahmet M., “Aarhus Sözleşmesi ve Çevresel Bilgiye Erişim Hakkı”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 17-18, S. 26-27-28-29, Y. 2012-2013, S. 27.

GÜNLÜ, Ramazan, “Siyaset ve Yönetişim: Tarihsel Bir Bakış”, **Mülkiye**, 2009, C. XXXIII, S. 264.

GÜNUĞUR, Haluk, **Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni**, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara, 2007.

GÜZELSARI, Selime, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim”, M. Kemal ÖKTEM - U. Ömürgönülşen (Ed.) **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, Ankara, İmaj, 2004.

HARLOW, Carol, ‘Voices of Difference in a Plural Community’, **The American Journal of Comparative Law**, C. 50, S.2, 2002.

HARLOW, Carol, “Three Phases in the Evolution of EU Administrative Law”, **The Evolution of EU Law** (Ed. Paul Craig - Grainne De Burca), 2. Baskı, Oxford University Press, New York, 2011.

HARRIS David, **O'BOYLE**, Michael, **BATES**, Ed, **BUCKLEY**, Carla, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukuku**, Çev. Mehveş Bingöllü Kılıcı, Ulaş Karan, Avrupa Konseyi, 2013.

HARTLEY, Trevor, **The Foundations of European Community Law**, 7th Edition, Oxford University Press, Great Britain, 2010.

HEISENBERG, Dorothee, “The Institution of “Consensus” in the European Union: Formal Versus Informal Decision-Making in the Council”, **EJPR**, 44(1), 2005, s. 68.

HERZOG, Roman - **GERKEN**, Lüder, “Stop The European Court of Justice”, **Frankfurter Allgemeine Zeitung**, 08.09.2008, <https://euobserver.com/opinion/26714>,
Son Er. T.: 22/11/2022).

HOFMANN, Herwig, **TURK** Alexander Heinrich, “An Introduction to EU Administrative Governance”, **EU Administrative Governance** (Ed. Herwig C.H. Hofmann and Alexander H. Turk), Edward Elgar Publishing, 2006.

HUSTINX, Peter, “EU Data Protection Law: the Review of Directive 95/46/EC and the Proposed General Data Protection Regulation”, **EDPS Speeches & Articles**, Temmuz 2013, https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/14-09-15_article_eui_en.pdf,
, (Son Er. T.: 08/11/2022).

KACZOROWSKA, Alina, **European Union Law**, 2’nd Edition, Routledge, New York, 2011.

KARAYİĞİT, T. Mustafa, **Gerçek ve Tüzel Kişilerin AB Tasarruflarına Karşı Yargısal Korunması**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009.

KESİM, Erdoğan, “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)”, **Siyaset ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi, 2005.

KLJIN, Erik Hans, “Public Management and Governance: A Comparison Of Two Paradigms to Deal with Modern Complex Problems”, **The Handbook Of Governance** (Ed. D. Levy Faur), Oxford University Press, 2012.

KOCHENOV Dimitry, Pech, **LAURENT**, “Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality”, **European Constitutional Law Review**, 2015/11.

KOÇEL, Tamar, **İşletme Yöneticiliği**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Basın Yayın Dağıtım, 2003.

KOOIMAN, Jan, **Modern Governance: New Government-Society Interactions**, SAGE Publication Ltd, London, 1993, s. 2.

KRUGER, Hans Christian, “The European Union Charter and the European Convention on Human Rights: An Overview”, **The EU Charter of Fundamental Rights, Politics, Law and Policy** (Eds. Peers, Steveward, Angela), Oxford, Hart Publishing, 2004, s. xxiv.

KSİNEPHON, **İktisat Üzerine –OİKONOMİKOS -** , (Çev. Ari ÇOKANA), İş Bankası Kültür Yayınları, 2020.

KUMRULU, Gülce, Avrupa'nin Geleceğine İlişkin Konvansiyon, **AAÇD**, C.2., S.4, 2003.

LACHMAYER, Konrad, “The Principle of Effective Legal Protection in International and European Law – Comparative Report”, **The Principle of Effective Legal**

Protection in Administrative Law A European Comparison (Eds. Zoltan Szente – Konrad Lachmayer), Routledge, 2016.

LAWSON, Rick, “Confusion and Conflict? Diverging Interpretations of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg”, **The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe**, (Eds. Lawson, Rick, De Blois, Matthijs), Essays in Honour of H. G. Schermers, C. III, London, 1994.

LENAERTS, Koen, **VAN NUFFEL**, Piet, **European Union Law**, Third Edition, Sweet & Maxwell, Great Britain, 2010.

LENAERTS, Koen, **VANHAMME**, Jan, “Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process”, **Common Market Law Review**, S. 34, 1997.

LIVIOARA, Goga Gina, “Good Governance in the EU”, Acta U. Danubius, **JURIDICA**, 2009.

LOCKE, John, *Sivil Hükûmet Üzerine İkinci İnceleme* (*Two Treatises of Government*), (Çev. Fahri Bakırcı), 2004.

LORD, Christopher, **Democracy in the European Union**, Sheffield Academic Press, 1998.

LOTH, Wilfried, **Building Europe: A History of European Unification**, De Gruyter Oldenbourg, 1. Basım, 2015.

Magna Charta seu Magna Charta Libertatum, (Çev. Çiğdem Dürüşken), 2. Baskı, Alfa Yayınları, 2021.

MANCINI, G. Federico – **KEELING**, T. David, “Democracy and the European Court of Justice”, **The Modern Law Review**, C. 57, S.2, 1994.

MANKO, Rafel, **Protecting the Rule of Law in the EU Existing Mechanism and Possible Improvements**, Euroepan Parliamentary Research Center, Kasım 2019.

MATHUR, Kuldeep, “From government to governance: A brief survey of Indian Experience”, **New Delhi: National Book Trust**, 2008.

MCCARTHY, Niall, **European Election Turnout Reaches 20-Year High**, 27 Mayıs 2019, <https://www.statista.com/chart/18167/turnout-in-the-european-parliament-elections/> (Son Er. T.:23/10/2022).

METİN, Yüksel, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, **AÜSBFD**, C. 57, S.4, Nisan 2002.

METİN, Yüksel- **KAYGISIZ** Ümmühan, “Avrupa Birliği’nde Temel Hakların Korunması ve Lizbon Antlaşması’nın Getirdiği Yenilikler”, **SDÜHFD**, C.I, S.1, 2011.

MILECKA, Kamila, “The Right to Good Administration in the Light of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union”, **Contemporary Legal and Economic Issues III** (Eds. Ivana Barkovic Bojanic, Mira Lulic), Faculty of Law Osijek, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Croatia, 2011.

Modernising Government: The Way Forward, OECD, 2005.

MONTESQUIE, Kanunların Ruhu Üzerine, (Çev. Berna Günen), 6. Baskı, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2021.

NICOLL, W, The Luxembourg Compromise, Journal of Common Markert Studies, C.23, S.1, 1 Eylül 1984, s. 35-36.

NINAD, Shankar Nag, “Government, Governance and Good Governance”, **Indian Journal of Public Administration**, 64(I), 2018.

ODER, Bertil Emrah, “Avrupa Bütünleşmesinin Temel Hak Boyutu”, **İnsan Hakları Cogito 98** (Ed. Korkut Tankuter), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Aralık 2000.

OKÇU, Murat, “Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim”, Fatma Neval GENÇ (Ed.) **Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi**, Bursa, Ekin Yayınları, 2011.

LOUDENAREN, John Van, **Uniting Europe: An Introduction to the European Union**, 2nd Edition, Rowman & Littlefield Publishers, United States of America, 2004.

ÖZKAN, Işıl, **Avrupa Birliği Kamu Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2011.

PALABIYIK, Hamit, “Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Açıklamalar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 37, S. 1, Mart-2004, s. 65.

PANIZZA, Roberta, Sources and Scope of European Union Law, Aralık 2009:
http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.1.pdf, (Son. Er. T.: 08/10/2022).

PELKMANS, Jacques, “The Significance of EC-1992”, **The European Community: To Maastricht and Beyond**, (Ed. Pierre Henry Laurent), Special Edition of The Annals of to American Academy of Political and Social Science, January 1994, s. 103.

PENDERS, Jean J. M., “The European Parliament and European Political Cooperation”, **ISIA**, C. 2, S. 4 , 1988, s. 44.

PLATON, Devlet (**Politea**), (Çev.Sabahattin Eyüpoğlu – M. Ali Cimcoz), İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2020.

PONCE Juli, “Good Administration and Administrative Procedures”, **Indiana Journal of Global Legal Studies**, C. 12, S. 2, Summer 2005

REICH, Norbert, “Free Movement v. Social Rights in an Enlarged Union: The Laval and Viking Cases Before The ECJ”, **German Law Journal**, C. 9, S. 2, 2008.

RENDA, Andrea, **CASTRO**, Rosa, “Towards Stronger EU Governance of Health Threats After the COVID-19 Pandemic”, **European Journal of Risk Regulation**, C.11, S.2.

ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, ReNEUL, 2014.
http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf (Son Er. T.: 20/10/2022).

ReNEUAL 2.0, 2018, <http://renewal.eu/projects-and-publications/renewal-2-0>, (Son Er. T.:20/10/2022).

RHODES, Roderich Arthur William, “The New Governance: Governing Without Government”, **Political Studies**, 44(1), Eylül 1996.

RINCÓN – EIZAGA, Lorena, “Human Rights in the European Union. Conflict Between The Luxembourg And Strasbourg Courts Regarding Interpretation of Article 8 of The European Convention On Human Rights” , **International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional**, Colombia, 2008, S. 11.

RINGE, F. Nils, The Santer Commission Resignation Crises: Government opposition Dynamics in Executive Legislative Relations of the EU, European Union Studies Association, 27-29 Mart 2003, <http://aei.pitt.edu/2919/1/156.pdf>, (Son Er. T.: 10/11/2022).

RONDINELLI, A. Dennis, **CHEEMA**, G. Shabbir, “Reinventing Government for the Twenty-first Century: An Introduction”, **Reinventing Government for the Twenty-first Century** (Ed. Dennis A. Rondinelli, G. Shabbir Cheema), Kumarian Press, 2003.

RUFFERT, Matthias, “Comparative Perspectives Of Administrative Legitimacy”, **Legitimacy in European Administrative Law: Reform and Reconstruction** (Ed. Matthias Ruffert), Europa Law Publishing, Amsterdam, 2011.

SCHMITT, Hermann, “The First European Parliament Direct Elections, 7–10 June, 1979: Results, Compared with National Election Results”, **EJPR**, S.8, 1980, s. 145-158

SCHMITTER, Philippe, “Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories”, **Governance in the European Union** (Ed. Gary Marks, Fritz. Scharpfh, Philippe Schmitter and Wolfgang Streeck), London:Sage,1996.

SCHMIDT, A. Vivien, “Theorizing Institutional Change and Governance In European Responses to The Covid-19 Pandemic”, **Journal of European Integration**, C. 42, S. 8, 2020.

SLAUGHTER, Anne-Marie, **SWEET** Alec Stone, **WEILER** Joseph, **The European Court and National Courts: Doctrine & Jurisprudence: Legal Change in its Social Context**, Bloomsbury Publishing, 1998.

SNYDER, Francis, The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Process, Tools and Techniques, **Modern Law Review**, C. 53, S.1, 1993.

SOHAL, Amrik, **FITZPATRICK**, Paul, “IT Governance and Management in Large Australian Organisations”, **IJPE**, S. 75, 2002, s. 98.

SOLÉ, Juli Ponce, “The History of Legitimate Administration in Europe”, **Legitimacy in European Administrative Law: Reform and Reconstruction** (Ed. Matthias Ruffert), Europa Law Publishing, Amsterdam, 2011.

SOYLU, Hülya, “Etkinlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları** içinde,
T.C. Maliye Bakanlığı, Ayrıntı Basım Evi, 2003.

SPIELMANN, Dean, “Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies and Complementarities”, **The EU and Human Rights** (Ed. Alston, Philip), Oxford University Press, Oxford, 1999.

STATKONTORET, **Principles of Good Administration in Members of the European Union**, Sweden, 2005.

STEINER, Josephine, **WOODS**, Lorna, **EU Law**, 10th Edition, Oxford University Press, Great Britain 2009.

STOKER, Gerry, “Governance as Theory: Five Propositions”, **ISSJ**, C. 68, S. 227-228, 2018.

SUPERNAT, Jerzy, “Good Administration in European Administrative Law”, **Institute of Administrative Studies University of Wrocław**, PowerPoint Dosyası.

ŞENEL, Alaaddin, **Çağdaş Siyasi Akımlar**, Ankara, İmaj, 1993.

TAŞDEMİR, Hakan, **GÜNGÖR**, Fatma Hakan, “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nın 53. Maddesi’nin Topluluk Hukukunun Üstünlüğüne Etkisi”, **GÜHFD**, 2008, C.12, S. 1-2.

TEKELİ, İlhan, **Modernite Aşılırken Siyaset**, Ankara, İmge Yayınları, 1999.

TEZCAN, Ercüment, **AB Hukukunda Birey**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002.

TEZCAN, Ercüment, “Avrupa Birliği Anayasa Taslağı ve Öngördüğü Yenilikler”, **Stradigma**, S .8, Eylül 2003.

TEZCAN Ercüment, Hukuksal ve Kurumsal Yapının Gelişimi, Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları (Ed. Ercüment Tezcan), İstanbul 2013, s. 23.

THOMAS R. Martin, **An Overview of Classical Greek History from Mycenae to Alexander**, <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/searchresults?q=oikos>, (Son Er. T.: 12/12/2022).

TIRIDIMAS, Takis, **The General Principles of EU Law**, Oxford University Press, 2006.

TOKSÖZ, Fikret, **İyi Yönetişim El Kitabı**, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları, İstanbul, 2008.

TOMKİNS Adam, “Responsibility and Resignation in the European Commission”, **The Modern Law Review**, C. 62, S. 5, Eylül 1999.

TRUBEK, M. David - **MOSHER**, S. James , “New Governance, Employment Policy, and the European Social Model”, **Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments** (Ed. Jonathan Zeitlin and David M. Trubek), Oxford University Press, 2003.

TRUBEK, David M, **COTTRELL**, Patrick, **NANCE**, Mark, “‘Soft Law,’ ‘Hard Law,’ and EU Integration”, **Law and New Governance in the EU and the US** (Ed. De Burca Grainne, Joanne Scott), Hart Publishing, Oregon, 2006.

TÜRKMEN, Füsün, “Avrupa Birliği ve İnsan Hakları”, **Dünden Bugüne Avrupa Birliği** (Ed. Beril Dedeoğlu), Boyut Yayınları, İstanbul, 2003.

UITZ, Renata, “The Perils of Defending the Rule of Law Through Dialogue”, **European Constitutionl Law Review**, 2019/15.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, **Reconceptualising Governance- Discussion Paper 2**, New York: Management Development and Governance Division, 1997.

ÜNAL, Seref, **Avrupa Birliği Hukukuna Giriş**, Yetkin, Ankara, 2007.

ÜNÜKAPLAN, İlter, **CANIKALP**, Ebru, “Hiyerarşik Düzendeki Heterarşik Düzene: Yönetişim Kavramı ve Yönetişim Teorileri”, **TİSK AKADEMİ**, 2015/II, C.10, S.20.

VEZİROĞLU, Sinan, “Lüksemburg Uzlaşısına Giden Süreçte Yaşananlar ve Günümüze Etkileri”, **SDÜSBED**, S. 41, 2021/3.

WAKEFIELD, Jill, **The Right to Good Administration**, Kluwer Law International, 2007.

WALKER, Neil, “EU Constitutionalism and New Governance”, **Law and New Governance in the EU and the US** (Ed. De Burca, Grainne, Scott Joanne), OREGON, 2006.

WEATHERALL, Thomas, **Jus cogens: International Law and Social Contract**, Cambridge University Press, 2015.

WEILER, Joseph, Demos, “Telos and the German Maastricht Decision”, **European Law Journal**, C.1, S.3, 1995.

WHITE Robin, **DASHWOOD** Alan, “Enforcement Actions Under Articles 169 and 170 EEC”, **European Law Review**, C. 14, 1989.

YILDIRIM, Emek, “Devletin Dönüşümü ve Yönetişim Paradigması”, **QUO VADİS: Kamu Yönetimi** (Ed. Veysel ERAT, Cengiz EKİZ, İbrahim ARAP), Ankara, Nika Yayınevi, 2018, s. 253-273.

ZEITLIN, Jonathan, “Conclusion: The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy”, **The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies** (Eds. Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet, Lars Magnusson), Peter Lang, 2005.

ZWEIFEL, Thomas, “Who is Without Sin Cast the First Stone: the EU's Democratic Deficit in Comparison”, **Journal of European Public Policy**, C. 9, S. 5, Ekim 2002.