

## Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No. 27<sup>1</sup>

Çeviren: Pelin Kuzey<sup>2</sup>

### YÖNETİCİ ÖZETİ

Avrupa Birliği üyeliği için başvuruda bulunan orta ve doğu Avrupa ülkeleri katılım için Kopenhag ve Madrid kriterlerini karşılayabilmek amacıyla kamu yönetiminde reform yapmak ihtiyacı içerisindeyler. Devlet yönetiminin hemen her alanı *acquis communautaire* dediğimiz Topluluk Müktesebatı'nın kapsamı altında yer almaktadır ya da bu mevzuattan etkilenmektedir. Topluluk Müktesebatı'nın pek çok alanında, hedef ve reformların içeriği oldukça açık şekilde belirlenmiştir. Aday ülkelerin AB mevzuatını kendi ulusal yasalarına aktarmaları ve uygulamasını sağlamaları gerekmektedir. Uygulama sürecinde ve hızında karşılaşılan zorluk ve gecikmelerin kapasite yetersizliğinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Yatay yönetim ya da ulusal kamu yönetimi sistemine ilişkin standartlara Topluluk Müktesebatı içerisinde yer verilmemiştir. Bu nedenle

<sup>1</sup> Orijinali OECD tarafından İngilizce olarak SIGMA PAPER, No: 27 *European Principles for Public Administration* başlığı altında yayımlanmıştır, 1999, © OECD, 1999. Tüm hakları saklıdır. Türkçe çevirinin kalitesi ve orijinal metne uygunluğu Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı'nın sorumluluğu altındadır.

<sup>2</sup> 1975 Ankara doğumlu olup Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Mezunudur. Kalkınma alanındaki yüksek lisans eğitimini University of London School of Oriental and African Studies'de tamamlamıştır. Halen Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı'nda AB Uzmanı olarak görev yapmaktadır.

AB'ye katılım perspektifinde kamu yönetimi reformunun hedefleri ve yönü çok açık değildir. Bununla birlikte, zaman içerisinde, demokratik devletler arasında iyi yönetişimin anahtar öğeleri hakkında genel bir görüş birliği oluşmuştur. Bu öğeler hukukun üstünlüğü prensiplerinden güvenilirliği, önceden tahmin edilebilirliği, sorumluluk ve saydamlık ilkelerini ve ayrıca teknik ve idari yetenekleri, örgütsel kapasiteyi ve vatandaşların katılımının sağlanmasını kapsamaktadır. Konuyu düzenleyen bir Topluluk Mevzuatının olmaması nedeniyle, varılan bu görüş birliği, farklı yasal gelenek ve farklı yönetim sistemlerine sahip AB Üye Devletleri tarafından kabul gören kamu yönetimi ilkelerinin oluşturulmasını sağlamıştır. Zaman içerisinde, ulusal mahkemelerin yanı sıra Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın yargı içtihat kararları vasıtası ile bu ilkeler tanımlanmış ve rafine hale getirilmiştir.

AB Üye Devletleri tarafından genel kabul gören kamu yönetimi ilkeleri "Avrupa İdari Alanı"nı (AİA) oluşturan koşulları ortaya koymuştur. AİA, kamu yönetiminin işleyişini sağlayan ve kanunlarca tanımlanarak, çeşitli usul ve sorumluluk mekanizmaları aracılığı ile uygulanan bir takım ortak standartlar dizisinden oluşmaktadır. AB üyeliği için başvuruda bulunan ülkeler kendi kamu yönetimi sistemlerini geliştirirken bu standartları dikkate almalıdırlar. AİA'nın Topluluk Müktesebatının bir parçası olmamasına karşın, yine de aday ülkelerde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarına rehberlik etmesi gerekmektedir. AB Üyesi Devletlerde bu standartlar, anayasaca koyulan ilkelerle birlikte, idari usul yasası, bilgi edinme hakkı yasası ve kamu personel yasaları gibi bir dizi idari yasanın içine gömülmüş ya da bu yasalara işlenmiştir.

Kopenhag ve Madrid'deki Avrupa Konseyi toplantılarında açıklık kazandırılan kriterler çerçevesinde, belirli bir aday ülkenin, sözü edilen kamu yönetimi prensiplerini ne ölçüde benimsediği ve Avrupa İdari Alanı standartlarına ne oranda uyduğu, bu ülke idaresinin, Topluluk Müktesebatını etkin şekilde uygulamasına ilişkin idari kapasitesi hakkında önemli bir ipucu vermektedir.

Raporun ikinci bölümünde, kamu hizmetleri daha geniş bir çerçevede ele alınmıştır. Raporun bu bölümü, hem devlet memurlarının performansı ve yönetimi arasındaki, hem de genel iyi yönetim ilkeleri ile Avrupa İdari Alanı'nı oluşturan idari standartlar arasındaki ilişkinin daha iyi anlaşılmasını sağlamaktadır. Bu rapordan devlet memurlarının sadece kamu çalışanları olmaktan ibaret olmadıklarını bunun yanı sıra anayasal bir role de sahip oldukları sonucunu çıkartmaktayız. Bu nedenle devlet ya da bir devlet kurumu ile devlet memurları arasındaki ilişkiyi yalnızca iş kanunu ile düzenlemek uygun olmayacaktır.

## GİRİŞ

Avrupa Birliği üyeliği, Üye Devletlerdeki her idari alanın ve sanayi sektörünün topluluk müktesebatına uygun olmasını gerektirmektedir. Örneğin, aday ülkelerden birindeki süt endüstrisi katılım gününden sonra ayakta kalmak istiyorsa, topluluk müktesebatının tüm gereklerini yerine getirmek zorundadır. Aksi takdirde, söz konusu endüstri ürünlerini diğer Üye Devletlere ihraç edemeyecektir. Nitekim, kendi yerli pazarında dahi bu ürünleri satamayacaktır.

AB Üye Devletlerinin ulusal kamu yönetimi kurumları topluluk müktesebatını yerine getirir ve uygularlar. Aynı şekilde, aday ülkelerin kamu yönetimleri de genel iyi yönetim ilkelerini benimsemeli ve AB içerisinde belirlenen idari standartlara uymalıdır. İdari alana ilişkin Müktesebatın uygulanması tabii ki ilgili sektöre ilişkin kapasite ve kaynaklar ile ilgili bir durumdur ancak sadece bununla da sınırlı değildir. Müktesebat kapsamına giren alanlar da dahil olmak üzere, kamu yönetiminin bütününe güvenilir şekilde işlemesi açısından hayati önem taşıması nedeniyle, aday ülkenin genel yatay yönetim sistemi AB üyeliğinin gereklerini yerine getirmelidir. Başarılı uygulamanın ve yürürlüğün sağlanması açık şekilde yatay yönetim yapı ve sistemlerine bağlıdır; örneğin, kamu görevlilerinin performansının AB standartlarına uygunluğunu sağlayacak idari işlem ve mekanizmalar oluşturulmalıdır.

Kamu yönetimi ve idari hukuk konularında uygulanabilecek genel bir AB mevzuatının bulunmaması aday ülkeler açısından sorunlara neden olmaktadır. Aday ülkeler, "mecburi sonuç" ("obligatory result", "obligation de résultat") ilkesi çerçevesinde, AB mevzuatını ulusal yasalara aktarmaya, uygulamaya ve yürürlüğünü sağlayamaya muktedir kamu yönetimi kurumlarını ve idari sistemleri kurmakla yükümlüdürler. Aday ülkeler Kopenhag, Madrid ve Lüksemburg Avrupa Konseylerinde kabul edilen AB Üyelik kriterlerini yerine getirmek zorundadırlar. Buna ek olarak, aday ülkelerin gösterdiği ilerleme bu kriterler çerçevesinde değerlendirilecektir, örneğin Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan İlerleme Raporlarının lafzına bakıldığında, aday ülkeler müktesebatı uygulamak konusundaki idari ve yargısal kapasiteleri çerçevesinde değerlendirilirler. Bu ifade kapalı şekilde aday ülkelerin sağladığı ilerlemenin, Avrupa idari standartları çerçevesinde değerlendirileceğini ima etmektedir.

Bu nedenle, bu çalışmada Avrupa İdari Alanı AT hukukunun özel bir bölümü olarak ele alınacaktır. Avrupa İdari Alanı, Üye Devletlerde pratikte uygulaması olan bir metafordur ve aday ülkelerin AB üyeliğinin gerektirdiği idari kapasiteyi tesis etmek konusundaki çabalarının değerlendirilmesinde kullanılan idare hukuku ilkelerinden oluşmaktadır. Avrupa İdari Alanı Üye Devletlerin ulusal idari yasal düzenleri ve idari uygulamaları arasında gittikçe artan bir yakınlaşma sürecidir. Bu yakınlaşma çeşitli faktörlerle yönlendirilmektedir,

örneğin bireylerden ve firmalardan gelen ekonomik baskılar, Üye Devletlerin kamu görevlileri arasındaki düzenli ve sürekli temaslar, son olarak ve de özellikle Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın yargı içtihatları.

Her ne kadar anayasalar ve onları izleyen mevzuat, genel hukuk ilkelerini ortaya koyup, idari işlemlere ilişkin standartları belirleseler de, bu standartları rafine hale getiren mahkemelerdir, örneğin, kamu yönetimi uygulamalarının durum bazında kabul edilebilirlik düzeyini belirlerler. Geleneksel olarak, idari performansa ilişkin standartlar bağımsız devletlerin ulusal sınırları içerisinde tanımlanmış ve rafine hale getirilmiştir. Bu standartlar, ulusal anayasal düzenlemelerin, ulusal parlamentoların yasa yapma görevinin, ulusal idari otoritelerin kararlarının ve ulusal mahkemelerin yargısının konusuna girmektedir. AB içerisinde, bu süreç gittikçe daha uluslararası hale gelmektedir ve üyelik bağı nedeniyle Avrupa Toplulukları Adalet Divanıca Avrupa düzeyinde üye devletler için geçerli olacak ortak, zorunlu idari standartların kabulü mecburi hale getirilebilir.

Bununla birlikte, kamu yönetimi standartlarının uyumlaştırması gereğinin vurgulanması idari kurumların tüm AB Üyesi Ülkelerde aynı şekilde kurulması gerektiği anlamına gelmemektedir. Burada verilen mesaj, kurumsal düzenlemelerden bağımsız olarak, ulusal kamu idarelerinin AB Üyesi Devletler tarafından benimsenen standartlara uymaları ve ilkeleri kabul etmelidirler.

Bu çalışma, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından tanımlanan ve kamu yönetimi standartlarını belirleyen idare hukuku ilkelerini ortaya koymaktadır. Bu çalışmanın üç temel hedefi mevcuttur: ilk olarak, aday ülkelerdeki kamu yönetimi reformlarına yöne verecek kriterleri tanımlayıp, ortaya koymak; ikinci olarak, katedilen ilerlemenin değerlendirilmesini sağlayacak referans noktaları belirlemek; üçüncü ve nihai olarak da aday ülkelerin AB'ye katılım sürecinde yerine getirilmeleri zorunlu olan Kopenhag ve Madrid kamu yönetimi kriterlerini karşılamalarına yardımcı olmaktır.

## BÖLÜM I. İDARE HUKUKU İLKELERİ VE AVRUPA İDARİ ALANI

### 1. İdare Hukuku İlkeleri

İdare hukukunun (Verwaltungsrecht, droit administrative) kavram ve deyimlerinin bir ulusal sistemden diğerine farklılaşmasına karşın, idare hukukunu, kamu yönetiminin teşkilat ve idaresi ile idare ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri düzenleyen kural ve ilkeler dizisi şeklinde tanımlamak mümkündür.<sup>3</sup>

Devlet memurlarının davranışlarına ilişkin standartları koyan ve onları yönlendiren idare hukuku ilkeleri, anayasadan, Parlamento tarafından yapılmış kanunlara, kimi özel kanun hükmünde kararnamelerden kamu yönetimine ilişkin davalara bakan mahkemelerin içtihat kararlarına kadar uzanan farklı mevzuat parçalarına yayılmıştır. Belçika, Fransa, Yunanistan, İrlanda ve Birleşik Krallık bu kapsamda yer alan ülkelerdir. Diğer ülkeler ise idari usullere ilişkin olarak, söz konusu ilkeleri toparlayarak, sistemli hale getirmeyi hedefleyen genel kodifikasyon çalışmaları yapmışlardır. Bu durum Avusturya (1925'ten bu yana), Bulgaristan (1979), Danimarka (1985), Almanya (1976), Macaristan (1957), Hollanda (1994), Polonya (1960), Portekiz (1991) ve İspanya'da (1958) için geçerlidir.

Bu idari ilkeler sadece iyi niyete dayalı düşüncelerden ibaret değildir; bunlar her düzeydeki kurum ve idari usulün içerisine işlemiştir. Kamusal alanda görev alan tüm aktörler, bağımsız kontrol organları, adalet sistemi ve yargısal infaz, parlamenter denetim sistemleri, özel ve tüzel kişilere dava ve tazmin olanaklarının tanınması gibi yollar vasıtası ile desteklenen bu yasal ilkelere uymak zorundadırlar.

Avrupa Topluluğu Hukuku alanında, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, halen devam eden süreç içerisinde, Üye Devletlerde geçerli idare hukuku genel ilkelerine göndermelerde bulunarak çok sayıda idare hukuku ilkesi tanımlamıştır. Özellikle, tüm Üye ülkelerin AB hukukunu uygularken göz önünde tutmak zorunda olduğu Avrupa Toplulukları Adalet Divanı içtihat kararlarında ortaya koyulan önemli ilkelerin yanı sıra, idarenin hukuka uygunluğu; nisbilik, hukuki kesinlik, yasal beklentilerin korunması, ayrımcılık yapılmaması, idari karar alma usullerine ilişkin dava açma hakkı, ara dava, bireylere idare

---

<sup>3</sup> Bkz. J. Ziller, *Administrations comparées: les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, 1993. Bkz. J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht, Nomos, Baden-Baden*, 1988.

mahkemelerine başvurmak konusunda adil muamele, kamu yönetiminin sözleşme dışı sorumluluğu ilkeleri de mevcuttur.<sup>4</sup>

Eğer, batı Avrupa ülkelerinde geçerli olan temel idare hukuku ilkelerini sistematize edersek , bu ilkeleri aşağıdaki şekilde gruplandırmak mümkündür: 1) güvenilirlik ve hukuk güvenliği (yasal kesinlik); 2) açıklık ve şeffaflık; 3) hesap verebilirlik; 4) etkinlik ve etkililik.

Diğer ilkeler ise bu sayılan ilkelerin içerisinde çıkarılabilir.<sup>5</sup>

İdare hukuku ilkeleri ve kamu hizmetlerinin tanımlanmasında kimi zaman zorluklar yaşanabilir. Genellikle, belirli bir durumda bu iki kavramın birbirine karşıtlık oluşturduğu izlenimi hakimdir. Etkinliğin usule uygunluk ile bağdaşmadığı düşünülmektedir; hükümete duyulan profesyonel sadakat, profesyonel dürüstlük ve politik tarafsızlık ile karşıtlık taşımaktadır; ihtiyari kararlar hukukun üstünlüğü ilkesine aykırı görünebilir, ve liste bu şekilde daha da uzayabilir.

İdari hukuk ilkelerinin tanımlanması zor karakteri idari hukuk ve kamu hizmetlerine ilişkin düzenlemelerde “ucu açık bırakılmış kavramlar”ın<sup>6</sup> yaygın şekilde kullanılmasının da bir nedenidir. Bu aynı zamanda ulusal mahkemelere ve hatta Avrupa Toplulukları Adalet Divanına çatışmaların çözümüne ilişkin olarak sıklıkla başvurulmasının ve Divanın zaman içerisinde uyarlanan bu tanımları bir doktrin şeklinde sürekli olarak rafine hale getirilmesinin de bir sebebidir.

<sup>4</sup> Bkz. J. Schwarze, Bkz. J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht, Nomos, Baden-Baden, 1988. English version: European Administrative Law, London, 1992.*

<sup>5</sup> Bkz. SIGMA Papers, No. 26, *Sustainable Institutions for European Union Membership, OECD, Paris, 1998, p. 10.*

<sup>6</sup> Yasal doktrin “ucu açık bırakılmış kavramlar”ı dava bazında mahkemelerce ve mevzuatın uygulamasında görev alan kamu otoriteleri tarafından rafine edilerek, içi doldurulacak geniş ve hatta muğlak ilkelere dönüşen tanımlanması zor kavramlar olarak betimlemektedir. Kavramların toplumsal değerler ve algılamalar ile zaman içerisinde değişen eski tanımlarına uyması gereğinden dolayı, bu tanımlama zorluğu, mahkemelere intikal eden çok sayıda yasal anlaşmazlığa neden olmaktadır. Bu nedenle, bu ilkelere ilişkin kavramsal çerçevenin karmaşıklığı sürmektedir. Ucu açık kavramlar, örneğin güven, uygunluk, kamu yararı, sadakattir. Neredeyse hemen hemen tüm yasal ilkeleri “ucu açık bırakılmış kavram” olarak tanımlamak mümkündür. Karmaşıklığına karşın, ucu açık bırakılmış kavramlar yasalaraştırma çalışmalarında ve bu yasaların yürürlüğünün sağlanması sırasında büyük önem taşımaktadır.

İdare hukuku ilkelerinin sınırlarını açıkça tanımlamaya çalışmak ise belki faydasız ve hatta kimi zaman da ters tepen bir çabadır. Kanun yapımı sırasında, sağlam bir muhakemeye dayanmayan ayrımları kullanarak böyle bir tanımlama girişiminde bulunulması halinde sonuç genellikle daha fazla kafa karışıklığı olmaktadır. Bu alanda ortaya çıkacak bir kafa karışıklığı ise kolayca adaletsizlikle sonuçlanmaktadır. Bu karmaşık konular düzenlenirken daha ayrıntılı bilgi edinilmeye çalışılması tutarsızlık ve çelişki doğurmaktadır. Çelişki ve tutarsızlıklar aynı zamanda yasaların yürürlüğünün sağlanmasını da kötü yönde etkileyerek bu ilkelerin hayata geçirilmesini zorlaştırmaktadırlar. Kanun yapımı sırasında “ucu açık bırakılmış kavramlar”a başvurulması bu kavramların farklı durumlarda çözüm getirmeleri gerekeceğinden akıllıca olacaktır. Kamu görevlilerinin ve kamu otoritelerinin davranışları açısından ise sağduyuya dayanmak ve birleşik içtihat hukukundan esinlenmek makul olacaktır.

#### Güvenilirlik ve Hukuk Güvenliği (yasal kesinlik)

Bir kısım idare hukuku ilke ve mekanizması, yasal kesinlik ya da yargı güvenliği olarak da ifade edilen, kamu idaresinin eylem ve kararlarının güvenilirliğini ve güvenliğini sağlamayı hedeflemektedir. Tüm bu ilkeler kamu hizmetlerinin yürütülmesi esnasında ortaya çıkabilecek keyfi hareketleri ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır.

Hukukun üstünlüğü (Rechtsstaat, État de droit) güvenilirlik ve hukuk güvenliğini sağlayan çok yönlü bir araçtır. Hukukun üstünlüğü, özünde, kamu yönetiminin görevlerini yerine getirirken hukuka uygun davranması gerektiğini ifade eder. Kamu otoriteleri karar alırlarken yetki alanlarına giren tüm kişilere tarafsız şekilde uygulanan genel kural veya ilkelere uyarlar. Burada vurgu yapılan nokta uygulamanın tarafsızlığı ve genelliğidir (ayrımcılık yapılmaması ilkesi). Kamu idareleri, kararlarını, başka hiçbir faktöre aldırmaksızın, koyulan kurallara ve mahkemelerce yapılan yorumlara uygun şekilde almalıdırlar. Hukukun üstünlüğü, ihtiyari takdir yetkisi, yakınların kayırılması ve diğer sapmalara karşı çıkmaktadır. Hukukun üstünlüğü, bağımsız mahkemelerce yürürlüğü sağlanan yasal kuralların katı hiyerarşisini gerektirir ve ayrıca kamu otoriteleri bir düzenleyici kararla kamuoyuna açıklanan genel kurallara karşı gelme yetkisine sahip değildir.<sup>7</sup>

Hukukun üstünlüğü ilkesi ile ilgili bir diğer konu yasal yetkidir. Kamu otoriteleri yalnızca yasal yetkili oldukları konularda karar alabilirler. Bu çerçevede yetki, belirli bir konuda ya da kamu yararına ilişkin bir hususta karar

<sup>7</sup> Fransızca'da ifade edildiği şekli ile: *Préeminence des actes réglementaires sur les actes individuels d'une même autorité publique. Bu doktrin Fransız kökenli olarak bilinmektedir.*

almak üzere açıkça ve kanunen verilmiş yetki anlamına gelmektedir, bu yetki kamu otoritelerini sadece konuya ilişkin karar almak için görevlendirmekle kalmaz aynı zamanda sorumluluk almak konusunda onları zorlar. Yetkili bir kamu otoritesi bu sorumluluktan feragat edemez. Bu anlamıyla yetki sorumlulukla aynı anlamı taşır. Yetki kavramı son derece katı şekilde uygulanır, bu nedenle yasal yetki sahibi olmayan bir kamu otoritesi tarafından alınan karar geçersizdir ve mahkemelerce geçersiz sayılacaktır.

Kamu yönetiminin yasal kesinliği ya da yargı güvenliği her zaman idari takdir yetkisi (freies Ermessen, pouvoir discrétionnaire) ile karşıtlık içerisinde değildir. İhtiyari takdir yetkisi ve keyfiyet aynı anlamı taşımamaktadır. İhtiyari takdir yetkisi, yasal bir çerçeve içerisinde, karar vericiye bir raddeye kadar seçim hakkı tanınmasıdır. İhtiyari yetkinin idari organlara tanınmasının çeşitli nedenleri vardır. İhtiyari yetki kanunsuzluk anlamına gelmemektedir. İhtiyari kararlar, kanunların gelecekte ortaya çıkabilecek her durumu öngörememeleri nedeniyle gereklidirler. Kamu otoriteleri kanun tarafından açıkça ihtiyari karar almakla yetkilendirilebilirler. Mahkemeler ihtiyari takdir yetkisinin kullanılmasına ilişkin çeşitli ilke ve sınırlamaları içeren ayrıntılı bir idari takdir yasal öğretisi oluşturmuşlardır. Bu prensipler arasında, kamu yönetiminin iyi niyetli olması, makul şekilde kamu yararını gözetmesi, adil usuller kullanması, herkese eşit muamele etmesi, ve nisbilik ilkesine uyması bulunmaktadır. Başka bir deyişle, kanuni takdir yetkisi, kamu idaresine verilen ihtiyari takdir yetkisi karşısında dengeleyici bir unsur oluşturan genel idari hukuk ilkelerine uygunluk sağlanmadan kullanılamaz<sup>8</sup>.

Güvenilirlik ve hukuk güvenliğinin lehine çalışan bir diğer ilke kanuni nisbilik ilkesidir. Bu ilke ile kastedilen idari işlemin, kanun tarafından koyulan amaçla oranlı olarak, vatandaşların bu amaca erişilmesi için gerekenden daha fazla haktan mahrum bırakılmaması anlamına gelir. Nisbilik ilkesi uygunlukla benzer bir anlam taşımaktadır. Bu aynı zamanda, bir kanunun gereğinden daha katı şekilde uygulanarak öngörülenden farklı sonuçlar doğurması anlamına gelmektedir. Bu durum idari yetkinin kötüye kullanılmasını da kapsamaktadır.

Nisbilik, özellikle zorunlu satın alma emirleri (ya da kamulaştırma) gibi şahısların mülkiyet haklarının kamu yararı uğruna kısıtlanmasına neden olan durumlara ilgilidir. Nisbilik ilkesi Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından

---

<sup>8</sup> Bkz. *European Court of Justice, Case Technische Universität München, 1991, ECR-I-5469.*

Alman hukukunda yerleşik bulunan kurallar izlenerek geliştirilmiştir ve AT hukuku yolu ile Avrupa idari sistemleri içerisindeki yerini almıştır.<sup>9</sup>

“Kanuna uygun yönetim” *-administration through law-* ilkesini destekleyen bir diğer ilke kullanılan usullerin uygunluğu ilkesidir.<sup>10</sup> Kanunların doğru ve tarafsız uygulamasını sağlayan usuller ile kişiye ve onun haysiyetine saygı duyulması gibi sosyal değerlerin korunması bu ilkenin konusunu oluşturur. Usullerin uygunluğunun somut bir örneği hiç kimsenin hak ve çıkarlarının yasal bir prosedür sırasında ortaya çıkan ve haberdar olmadığı olay ve konulardan etkilenmemesidir.

Kamu idaresinin işlemlerinde zamanlılık *-timeliness-* hukuki kesinlik ve inandırıcılık ilkelerini kuvvetle destekleyen bir diğer öğedir. Kamu idaresinin karar almak ve harekete geçmek konusunda gecikmesi hayal kırıklığına, adaletsizlik ya da kamu yararının ve de özel menfaatlerin ciddi zarar görmesine neden olabilir. Gecikme yetersiz olanaklardan ya da siyasi kararlılığın eksikliğinden kaynaklanabilir. Ancak, gecikmeler genellikle verimsizlik ve kamu personelinin yetersizliği ile ilişkilendirilmektedir. Hukuki kurallar, işlemlerin yapılması gereken süreye açık zaman sınırlamaları koyarak sorunu hafifletebilirler. Öte yandan, liyakat ilkesine dayalı bir istihdam planı ile örgütlenen kamu hizmetleri ve düzenli olarak verilen eğitimler kamu idaresi içerisindeki yetersizliği azaltabilir ve inandırıcılığı sağlayabilir.

Kamu hizmetlerinde profesyonellik ve mesleki dürüstlük açıkça kamu idaresinin hukuki kesinliğini ve inandırıcılığını desteklemektedir. Kamu hizmetlerinde mesleki dürüstlük tarafsızlık ve mesleki bağımsızlık kavramlarına dayanmaktadır. Tarafsızlık önyargı taşımamak anlamına gelmektedir. Kamu yönetimi alanında önyargı belli bir durumun değerlendirilmesi sırasında özel bir sonuç elde etme eğiliminde olmak manasına gelmektedir. Böyle durumlarda, genellikle, yanlış nedenlerden kaynaklanan kuvvetli bir peşin hüküm ya da yargı söz konusudur. Kamu personelinin kişisel ya da kazanılmış haklarının bulunabileceği konularda alınan kararlara karışmasını yasaklayan kanuni hükümler tarafsızlık ilkesini güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

<sup>9</sup> Bkz. Ziller, “Le principe de proportionnalité en droit administratif et droit communautaire”, *Actualité juridique, droit administratif, numéro spécial, Juin 1996, s 85-188.*

<sup>10</sup> Bu ilke Avrupa Topluluğu hukukunda oldukça geniş kabul görmektedir. Daha fazla detay için bkz. J. Schwarze, “The Procedural Guarantees in the Recent Case Law of the European Court of Justice”, *Essays in Honour of Henry G. Schermers, Vol. II, Dordrecht, Boston, London, 1994, p. 487.*

Mesleki bağımsızlık kaybı, bir kamu görevlisinin, bir konunun layığıyla değerlendirilmesini engellemek amacıyla yargı ve düşünce bağımsızlığını sürdürmemesi anlamına gelmektedir. Rüşvet, zorlama, kontrolsüz siyasi hırs, terfi için gösterilen aşırı istekler bağımsızlık kaybının nedenleridir. Rüşvet, kanun dışı çıkarlar için bağımsızlık kaybına neden olmaktadır. Zorlama korku nedeniyle bağımsızlık kaybı yaratmaktadır. Siyasi hırslar ya da mesleki açgözlülük kamu hizmetlilerinin övgülere yenilmelerine, kendi üstlerinin isteklerine körcesine uymalarına ya da kendi kararlarını uygunsuz şekilde kısıtlamalarına neden olur.

Liyakate dayalı bir sistemle kıyaslandığında, siyasi himaye ya da yakınların kayırılmasına dayalı bir işe alma ve terfi sistemi üzerine inşa edilen kamu hizmetlerinin mesleki dürüstlüğü zarar vermesi daha büyük olasılıktır. Devlet memurlarının mesleki gelişim haklarını düzenleyen, hak ve yükümlülüklerini açık seçik ortaya koyan, şeffaf, iyi düzenlenmiş, adil ve orantılı bir ücret gelir düzeyinin teminini sağlayan hususi kanuni düzenlemelerin bulunduğu bir kamu hizmetleri sistemi, devlet memurlarının yolsuzluk, zorlama, dalkavukluk durumları karşısında daha güçlü olmasını sağlayacak ve sonuçta, nihai olarak mesleki dürüstlüğü katkıda bulunacaktır. Yukarıda da ifade edildiği gibi mesleki dürüstlük kamu idaresinin güvenilirliğinin ve hukuki kesinliğinin sağlanmasına hizmet etmektedir. Bununla birlikte, şunu da ifade etmek gerekir ki, kamu hizmetlerinin bağımsızlığı tamamen serbest yargılama ya da karar alma hakkı anlamına gelmemektedir. Gözetilmesi gereken mesleki standartlar ve uyulması gereken yasal kurallar bulunmaktadır. Bağımsızlık ile kanuna uygun şekilde hareket eden bir yönetimin sadakati arasında denge kurmak şarttır.

#### Açıklık ve Şeffaflık

Açıklık yönetimin dış denetime açık olması anlamını taşıırken, şeffaflık denetim ve gözetim amacıyla incelendiğinde net şekilde izlenebilmesidir. Açıklık ve şeffaflık bir taraftan idari bir işlemde etkilenen kişilerin söz konusu işlemin dayanağını anlamalarını sağlarken, bir yandan da idari işlemin denetleyici kuruluşlarca dış tetkikin yapılmasına olanak tanımaktadır. Aynı zamanda, açıklık ve şeffaflık; hukukun üstünlüğü, kanun önünde eşitlik ve hesap verebilirliğin sağlanması için gerekli araçlardır.

Genel bir kural olarak, kamu yönetiminin idaresi şeffaf ve açık olmalıdır. Yalnızca istisnai olarak, ulusal güvenlik ya da benzer meselelere etki eden hususlar sır olarak saklanmalı ya da gizli tutulmalıdır. Bunun gibi kişisel veriler üçüncü taraflara açıklanmamalıdır.

Gerçekte, yalnızca az sayıda belirli konu ulusal güvenliği etkilemektedir. Bununla birlikte, kamu otoriteleri konuları gerçekte gerektiğinden daha sık

şekilde gizli olarak adlandırmak eğilimindedirler. Burada ifade etmesi dikkate değer bir husus ise, on sekizinci yüzyılın sonundan bu yana İsveç dışında, kamu yönetiminin geleneksel ilkesi takdire dayalılık ve gizlilik idi. Açık yönetim ilkesi ancak 1960'larda diğer demokrasilerde de gelişmeye başlamıştır ve günümüzde kamu yönetimini yönlendiren bilhassa önemli bir ilke olarak kabul edilmektedir. Eskiden, çoğu Batı demokrasisinde açıklık ilkesinin uygulama alanı yasal düzenlemelerin sadece resmi bülten ya da gazetede yayımlandıktan sonra yürürlüğe girebilmeleri ile idari kararların sadece resmi olarak ve usulüne uygun şekilde kararlar ilgili şahıslara gönderilip, bu şahıslarca alınmasının ardından uygulanabilmesi ile sınırlıydı.

Kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflık başlıca iki özel amaca hizmet etmektedir. Bu ilkeler bir yandan kötü yönetim<sup>11</sup> ve yolsuzluk riskini azaltarak kamu yararını korumaktadırlar. Öte yandan, idari kararların dayanaklarını ortaya koymaları ve ilgili tarafların temyiz yolu ile haklarını tazmin etmelerine yardımcı olmaları nedeniyle bireysel hakların korunması konusunda vazgeçilmez niteliktedirler.

Bu ilkelerin çeşitli pratik uygulamaları idari hukuk içerisinde yer almaktadır. İdari işlemler usulüne uygun şekilde yetkilendirilmiş otorite tarafından yapılmalı ya da taahhüt edilmelidir. Kamu sicil defterleri kamuoyunun erişimine açık olmalıdır. Yetkili kurumun görevlilerinin genellikle kendilerini kamuoyuna tanıtması zorunludur. Kamu görevlileri, özel girişimlerinden elde ettikleri gelirlerine ilişkin olarak getirilebilecek bu gelirlerin açıklanması ve önceden izin alınarak kazanılması gibi kısıtlamaları kabul etmelidirler. Özellikle açıklık ilkesinin uygulamasına ilişkin önemli bir husus kamu makamlarının kararlarının gerekçelerini açıklama zorunluluğudur.

Bir idari yasa ya da karar gerekçeli olarak sunulmalıdır. Bu gerekçe kamu otoritesinin kararını şekillendirirken izlediği mantığı ortaya koyar ve özellikle olgular arasındaki tutarlılığı gösterirken bu olguların yasanın çerçevesine ne şekilde uyduğunu gösterir. Sonuç olarak, gerekçe ispat amacıyla kullanılan olgu ve delillerle birlikte kullanılan yasal dayanağı da gösterir. İlgili bir tarafın başvurusunun reddedildiği durumlarda gerekçe büyük önem kazanmaktadır. Bu durumda, gerekçe, bir tarafça öne sürülen iddia ya da delillerin neden kabul edilmediğini itina ile ortaya koyup, kanıtlamalıdır.

İdari hukukta neyin yeterli kanıtı oluşturduğu sorusu çoğu zaman mahkemelerce cevaplandırılan zor bir sorudur. Burada önemli olan nokta, ilgili tarafların idari karara karşı temyize gitmesine olanak tanıyabilmek amacıyla, gerekçenin dayanağını ve buna ilişkin yeterli derecede kanıtı karşı taraflara

---

<sup>11</sup> Avrupa Birliği'nde Avrupa Ombudsmanı kötü yönetimi engellemekle sorumludur.

açıklayabilmesidir. İdari kararların ardında yatan nedenlerin açıklanması açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması için bir araçtır.

#### Hesap verebilirlik

Genel olarak hesap verebilirlik bir kişi ya da otoritenin yaptığı işlemleri diğerlerine açıklayıp, dayanağını göstermesidir. Bu durumda, idari hukukta hesap verebilirlik, herhangi bir idari organın, yaptığı işlemler hakkında diğer idari, yasa koyucu ya da yargısal otoritelere karşı sorumlu olmasıdır. Hesap verebilirlik aynı zamanda, hiç bir otoritenin diğerlerinin gözetim ve incelemesinden muaf tutulmamasını gerektirir. Hesap verebilirlik, mahkemelerce yapılan inceleme, daha üst bir denetleyici kurula yapılacak temyiz başvurusu, bir ombudsman tarafından yapılacak soruşturma, özel bir kurul ya da komisyon tarafından yapılacak denetim, bir parlamento komisyonu tarafından yapılacak araştırma gibi çok çeşitli mekanizmalar aracılığı ile hesap verebilirlik ilkesine işlerlik kazandırmak mümkündür. Hukukun üstünlüğü, açıklık, şeffaflık, tarafsızlık, ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığını gösterebilmek açısından hesap verebilirlik etkili bir araçtır.

İdari hukuk alanında hesap verebilirliğin bir özelliği karmaşık bir dizi resmi usul sonucu sağlanmasıdır. Soyut bir hesap verebilirlik kavramı değil ancak son derece somut ve kanunen tanımlanmış hesabı verilebilecek hususlar söz konusudur. Aslında hiç de şaşırtıcı olmayan bir şekilde, hesabı verilen konular bir yandan idari hukuk içerisine serpiştirilmiş olan ilkelere kamu görevlileri ve otoriteleri tarafından ne kadar uyulduğunu, bir yandan da kamu idaresi kararlarını şekillendiren kanuni usullerin ne kadar iyi izlendiğini gösterir.

Denetim kamu yönetimini hesap verebilir kılmak, idari organların yetkilerini hukuka uygun şekilde kullanmalarını ve tesis edilmiş olan usulleri izlemelerini sağlamak için gereklidir. Denetim mekanizma ve kurumları kamu görevlilerinin işlemlerini izleyip, incelemektedir. Denetimin amacı kamu organlarının fonksiyonlarını etkili, etkin ve zamanında yerine getirip getirmediğini, ve özel ya da genel düzenlemelerle ortaya koyulan ilke ve usullere uygun davranılıp davranılmadığını belirlemektir. Başka bir deyişle, denetim, hem kamu yararının hem de bireysel hakların korunması için zaruri olan “kanuna uygun yönetim” idari ilkesinin uygulamasını sağlamayı hedeflemektedir.

Bu denetim kurum ve mekanizmaları çok farklı şekiller alabilmektedir: mahkemeler, savcı, ombudsman, iç ve dış denetim, müfettişler, standartları tespit eden otoriteler, parlamento komiteleri, medya, vs.

Kısacası, tüm bu mekanizmalar ve kurumlar kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinde anahtar ilkelere olan kanunun üstünlüğü, şeffaflık, hesap

verebilirlik, etkililik ve verimlilik ilkelerinin etkin şekilde uygulanmasını hedeflemektedir. Başka bir deyişle, bu ilkeler kamu yararını olduğu kadar bireysel hakları da korumayı, karar alma mekanizmasının kalitesini arttırmayı ve son olarak, güvenilirliği, kanuni güvenliği ve kamu yönetiminin meşruiyetini arttırmayı hedeflemektedir.

Başka hiçbir sosyal organ ya da kurum kamu yönetiminin sahip olduğu kadar çok çeşitli denetim ve kontrol araçlarına sahip değildir. Bu durum, kamu hizmetlerinin modern demokratik toplumlarda özel ve incelikli bir rol oynadığı fikrine temel oluşturmaktadır.

#### Etkililik ve Etkinlik

Hesap verebilirliğin özel bir boyutu kamu yönetiminin performans etkinliğinin artırılması ile ilgilidir. Etkinliğin kamu yönetimi ve kamu hizmetleri için önemli bir etken olarak tanınması görece olarak yeni bir olgudur. Devlet kamu hizmetlerinin üreticisi haline geldikçe, üretim nosyonu kamu yönetimine girmiştir. Günümüzde çoğu devletin karşılaştığı mali kısıtlamalardan dolayı, kamu idaresinin topluma kamu hizmeti sunarken performansının etkili ve verimli olması gittikçe daha çok inceleme konusu olmaktadır. Verimlilik kullanılan kaynaklar ile elde edilen çıktılar arasında iyi bir oran kurulmasına dayalı bir yönetsel ilkedir.

Bununla ilgili bir diğer kavram, kanun ve hükümet tarafından belirlenen kamusal sorunların çözümü ve hedeflerin başarılması konusunda kamu yönetiminin yüksek performans göstermesini sağlamak olan etkililiktir. Bu ilke, uygulanan kamu politikalarının analizinin yapılarak değerlendirilmesi ve bu politikaların kamu idaresi ve görevlileri tarafından ne kadar iyi uygulandığının belirlenmesini gerektirir.

Yakın geçmişte hazırlanan Batı Avrupa Anayasalarında, örneğin İspanyol Anayasası'nda (1978), etkinlik ve kamu yönetiminin etkililiği, daha klasik sayılabilecek ilkeler olan hukukun üstünlüğü, şeffaflık ve tarafsızlıkla birlikte anayasal ilkeler arasında sayılmaktadır. Bunun gibi, idari hukuk sıklıkla hukukun üstünlüğünün yanı sıra (üç E olarak bilinen) ekonomi, etkililik ve etkinlik ilkelerine kamu idaresinin ve görevlilerinin işlem ve kararlarına yön veren ilkeler olarak gönderme yapmaktadır.

Etkinlik bir yönetsel değer olarak hukukun üstünlüğü ile ve siyasi/demokratik bir değer olarak da usule uygunlukla çatışma halinde gibi görünebilir. Kamu yöneticileri, genellikle, kanuni usulleri etkinliğe kısıtlayıcı nitelikte zıt uygulamalar gibi görmek eğilimindedirler. Yerleşik usullerin kullanılması ekonomiklik ilkesi ile tezat bir durum oluşturarak idari işlemin maliyeti ve sonuçları arasındaki orantıyı aksi yönde etkileyebilir.

Bu çatışma çok sayıda soruna neden olmaktadır. Bir takım kurumsal ve yasal çareler bu çelişkiyi çözümlene girişiminde bulunmaktadır. Üretim faaliyetlerinin özel sektöre ihale edilerek kamu idaresinin politika üretilmesi ve sözleşmenin izlenmesi konularındaki rolünün sürdürülmesi başvurulabilecek kurumsal çareler arasında yer almaktadır. Kamu ihalelerine ilişkin geniş ve karmaşık kanun dizileri idari hukukun bir parçası olarak geliştirilmiştir. AB kamu ihale direktifleri AB çapında yasal ilkelerin türdeş hale gelmesini sağlayan önemli bir kaynak olarak karşımıza çıkmaktadır.

Avrupa Topluluğu hukuku, özellikle Topluluk direktif ve tüzüklerinin uygulamasını sağlayacak etkin bir kamu idaresi<sup>12</sup> kurulması için de çağrıda bulunmaktadır. Bu durum kimi Üye ülkelerinin, Avrupa yasalarını etkin ve etkili şekilde uygulayabilmek ve genel olarak Topluluk kurumları ile etkin işbirliğini sağlayabilmek amacıyla iç kurumsal ve idari yapılarını ve karar alma mekanizmalarını gözden geçirmelerini zorunlu kılmıştır.

## 2. Avrupa İdari Alanı

Yukarıda sayılan ilkeler tüm Avrupa ülkelerinde geçerli idari hukukta yerlerini almışlardır. Avrupa Ülkelerindeki kamu idareleri, eski yapılar olmalarına karşın, evrimini sürdüren AB üyeliği de dahil olmak üzere, sürekli şekilde kendilerini günün koşullara adapte etmektedir. Üye Devletlerin kamu görevlileri ile Komisyon arasındaki daimi ilişkiler, topluluk müktesebatının geliştirilmesi ve tüm Topluluk üyesi ülkelerde aynı standartlarda uygulamasının sağlanması, Avrupa çapında bir idari yargı sisteminin oluşturulması ve ortak temel kamu yönetimi değer ve ilkelerinin ortaya çıkışı ulusal yönetimler arasında kimi yakınlaşmaların yaşanmasını sağlamıştır. Bu yakınlaşma "Avrupa İdari Alanı" olarak tanımlanmıştır.<sup>13</sup>

Bu bölümün amacı yukarıda bahsedilen ortak Avrupa idari alanının yaratılmasının ardındaki güçler, bu alanın ne şekilde yaratıldığı, bir takım idari hukuk ilkeleri göz önünde tutularak koyulan idari standartların neler olduğu, ve son olarak, Avrupa Birliği'ne tam üye olmak isteyen ülkelerde yapılan kurumsallaşma çalışmaları sırasında bu standartların ne şekilde kullanılabileceği gibi konulara ışık tutmaktır.

---

<sup>12</sup> Bkz. *European Court of Justice, Case 68/81, Commission vs Belgium (1982); ECR 153.*

<sup>13</sup> Bkz. *SIGMA Papers, No. 23, Preparing Public Administration for the European Administrative Space, OECD, Paris, 1998.*

AB Üyesi ülkelerin yasal sistemleri, çok farklı alanlarda, Topluluk hukukunun etkisiyle ve örneğin, Topluluk kurumlarının yasama faaliyetleri ya da Avrupa Toplulukları Adalet Divanının içtihat hukuku gibi araçların kullanılması vasıtası ile, sürekli olarak yakınlaşmaktadır. Topluluk hukukunda yer alan kavramlar, ulusal yasalara aktarıldıktan sonra doğrudan uygulanabilme yeteneğine sahip olan tüzük ya da direktifler yolu ile ulusal sistemlere geçirilmektedir. Tüzük ve direktifler, Üye Ülkelerin idari sistemleri üzerinde doğrudan etkiye sahiptirler ve kamu yönetiminde uygulanan yasal ilkelere ya da belirli bir politika alanında önemli değişikliklere neden olabilirler.

Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın içtihat kararları , tek, maddi bir hukuk alanından daha geniş bir hukuki alana nüfuz edebilen, genel kapsamlı ilkeler koyabilir. Buna ek olarak, pek çok durumda, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından Topluluk hukukunun ilgili hükümlerine ilişkin olarak yapılan yorumlar bir Üye Devletteki idari hukuk ilkelerine ilişkin anlayışta değişikliklere öncülük etmektedir.<sup>14</sup>

Bu durum, yaşanan son yasal gelişmelerin çarpıcı bir ögesi olarak, idari hukukun Avrupalılaşması hususunu kayda almamıza olanak tanımaktadır.

Tüm bu gelişmeler, genel olarak temel kurumsal düzenlemeler, usuller, ortak idari standartlar ve kamu hizmeti ilkeleri kapsayan Avrupa İdari Alanı'nın ortaya çıkışını haber vermektedir. Bu liste, henüz nihai halini almaktan uzaktır ve Üyeler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Üye Devletler arasındaki bu farklılıklar, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine doğru gerçekleşen genişleme sürecinde kurumsal yapılanma konusuna büyük öncelik tanınmasının kesinlikle en temel nedenlerinden biridir. Aday ülkelerin kendi idarelerini Avrupa İdari Alanının güvenilirlik düzeyine ve ortak ilke, usul ve idari yapısal düzenlemelerin seviyesine çıkarmaları gerekecektir. Aday ülkelerin yakalamak zorunda oldukları asgari bir nitelik ve güvenilirlik standardı mevcuttur.

Aynı zamanda göz önünde tutulması gereken bir başka husus AB entegrasyonunun evrimsel bir süreç olduğudur (AB'nin inşasında sürekli ilerleme ilkesi). Burada bir ülkenin AB Üyesi Ülkelerin ortalama seviyesi ile kendisini kıyaslayabilmesi amacıyla yeterli derecede ilerleme gösterebilmesinin gereği vurgulanmaktadır. 1986'daki yakınlaşma düzeyi (Portekiz ve İspanya AB'ye üye olduklarında ) 1995 yılında (Avusturya, Finlandiya ve İsveç Birliğe katıldığında) değişmiştir ve gelecekte diğer aday ilkeler Avrupa Birliği'ne katıldıklarında yine değişecektir. Bu durum aday ülkelerin Avrupa Birliği'nin mevcut Üye Ülkelerinin ortalama seviyesine ulaşmalarının yeterli olmadığını

<sup>14</sup> Bkz. J. Schwarze (ed.), *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, Sweet & Maxwell, Londra, 1996.

ortaya koymaktadır. Bu ülkelerin Üye Devletlerin gelecekteki ortalamalarını yakalamaları da gereklidir. Bir başka deyişle, bir aday ülkenin, Birliğe etkili şekilde katılması zorunluluğundan dolayı, kendi kamu yönetiminin gerek bugünkü seviyesi ve gerekse de gelecekteki seviyesi ile Avrupa Birliğinin ortalaması arasındaki farkı kapatabilmesi zorunludur. Aday ülke açısından kendisini Birliğin çoktan üyesi durumunda bulunan en kötü performanslı ülke ile kıyaslaması yeterli olmayacaktır. Karşılaştırma aday ülke ile tüm Üye Devletlerin ortalaması arasında yapılmalıdır.

#### Avrupa İdari Alanı Kavramı

AB anayasal görüşmelerinde geniş şekilde tartışılan Avrupa idari alanı kavramı, daha genel bir kavram olan Avrupa ekonomik ve sosyal alanı kavramından alınmıştır. Avrupa İdari Alanı kavramı, hukukun uygulanması konusunda karşılıklı yardım ve ilgili hukuk alanında yakınlaşma sağlanmasını da kapsayan EU çapında yargısal işbirliği sistemi ile de ilişkilidir.

Daha net şekilde ifade etmek gerekirse, ortak bir idari alan, bir dizi idari ilke, kural ve düzenlemenin ulusal bir anayasası olan bir toprak üzerinde bir örnek şekilde uygulanması ile mümkündür. Geleneksel olarak, idari hukukun uygulandığı topraklar egemen devletlerin ülkesidir. Avrupa Birliği ile bütünleşmiş tüm egemen devletlerde ortak idare hukukunun uygulanması Avrupa Topluluğunun kurulduğu günden boyu süregelen derin bir tartışma konusudur. Şu ana dek ulaşılmış ortak bir mutabakat bulunmamaktadır.

Son derece açık ki, Avrupa Birliği'nin temel anayasal hukuki metinleri, Roma Anlaşması (1957) ve Maastricht Anlaşması (1992), AB Üye ülkelerinde uygulanacak bir kamu yönetimi modeli önerisinde bulunmamaktadır. Siyasi rejimin niteliğinin değerlendirilmesinin ardından, yönetim ve kamu yönetimine ilişkin hususlar, bilerek Üye Devletlerin takdirine bırakılmıştır. Böylece, yasal ve resmi bakış açısıyla, Üye Devletler büyük bir idari otoriteye sahiptirler.

Bugüne değin, Avrupa idari hukukunun sadece bazı öğeleri temel Avrupa Birliği Anlaşmalarında ve Komisyon tarafından yayınlanan ikincil mevzuatta ortaya koyulmuştur. AT kurumları tarafından yayınlanan idari hukuk kararlarının yargısal temyizi (madde 173) ya da AT idari kararlarının gerekçesinin gösterilmesi zorunluluğu (madde 190) gibi önemli idari hukuk ilkeleri Roma Anlaşmasında belirtilmiştir. Ancak, yalnızca az sayıdaki kimi yatay idari meseleler Avrupa Kurumlarının yasal faaliyetlerinin konusu olmuştur. Bu konular genellikle kamu ihaleleri ile ilgili olarak AB topraklarındaki firmaların özgür rekabetinin sağlanması ve bu firmaların tüm AB Üyesi Ülkelerde açılan ihalelere teklif verebilmeleri ile şirketlere verilen devlet yardımlarına ilişkin konularda bu yardımların Avrupa Birliği kurumlarının izni ve sıkı gözetimi altında verilmesi hususlarındadır.

Buna karşın, topluluk müktesebatı (acquis communautaire) olarak bilinen yapıyı oluşturan, maddi, sektörel idare hukuku hükümlerinden oluşan son derece geniş bir AB mevzuatı bulunmaktadır. Bir Üye Devletin Direktifler ve Tüzüklerde yer alan AT hukukunu uygulamak konusunda başarısızlığa uğraması çok ciddi yasal sonuçlar doğurmaktadır. Üye Devlet, AT direktifini ulusal yasalarına aktarmadaki ya da bir tüzüğü uygulamadaki başarısızlığı nedeniyle sözleşme dışı sorumluluğa sahiptir. Bu durum bir bireyin zararlarının tazmini amacıyla söz konusu devlet aleyhine mahkemeye gitmesine yeterli dayanağı sağlamaktadır.<sup>15</sup>

Kamu yönetimini düzenleyen resmi ve yasal bir hukuki metnin, usullerin ve kurumsal düzenlemelerin olmaması Avrupa uluslar-üstü idare hukukunun anlamsız olduğu ya da AB Üye Devletleri tarafından tanınmadığı anlamına gelmez. İdare hukuku ilkelerinden oluşan ortak bir müktesebat bulunmaktadır ve bu müktesebat resmileşmemiş topluluk müktesebatı olarak tanımlanabilir. Burada kastedilen resmiyete dökülmüş bir anlaşmanın olmamasıdır. Bununla birlikte, yukarıda bahsi geçen resmileşmemiş topluluk müktesebatı ortak Avrupa genel idare hukukunu temsil etmektedir.

#### Yakınlaşmayı Sağlayan Unsurlar

Öncelikle ortak bir ekonomik piyasanın yaratılmasını hedefleyen Avrupa Toplulukları, yalnızca ekonomik çıkarlar değil ama tıpkı Roma Anlaşmasını imzalayanlarca da hedeflendiği gibi, Avrupa halkları arasında yakın sosyal ve siyasi bağlar kurma isteğiyle Avrupa Birliği'ne doğru evrilmiştir. Avrupa Birliği'nin artık sadece ortak bir mal ve hizmet pazarından ibaret olmadığı açık bir gerçektir.

Roma Anlaşmasında yer verilen dört özgürlük -malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımı- doğrudan Anlaşmalardan kaynaklanan bu özgürlüklerin sağlanması ve uygulanması konusunda anahtar konumda olan Üye Devletlerin ulusal kamu yönetimlerinin söz konusu Anlaşmaların tam olarak ve etkili şekilde uygulanması sağlayacak şekilde çalışmaları gerektiğini ifade eder. AT Anlaşmaları ve bu Anlaşmaların uygulamasını sağlayan Avrupa Komisyonu'nun ikincil mevzuatı Üye Devletlerdeki iç yasal düzenin bir parçasıdır. Ulusal kamu idareleri ve ulusal mahkemeler Anlaşmaları ve "Anlaşmaların koruyucusu" olarak Komisyon tarafından yayınlanan ikincil mevzuatı, ulusal niteliklerinden dolayı bu metinleri aynı hassasiyetle uygulamakla yükümlüdürler.

<sup>15</sup> Bkz. C-6/90 ve C-9/90 sayılı Avrupa Adalet Mahkemesi kararları, "A. Francovich et al. v. Italy", 1991.

Buradan çıkarılabilecek sonuç, her Üye Devlet Anlaşmalarda ve ikincil AT mevzuatında belirtilen hedeflere ulaşmak için kullanacağı yol ve araçlara karar verirken tam bir serbestiye sahipken, Birlik içerisinde ortak araç ve ilkelerin de geliştirilmiş olmasıdır. Bu durum özellikle idare hukuku ilkeleri konusunda rahatça gözlemlenebilmektedir. Ancak, idari, örgütsel düzenlemeler ve yapılar konusunda, Üye Devletlerin kullandıkları yöntemlerin çeşitliliği ve adem-i merkezîyetçilik ilkesinin uygulamasındaki farklılıklar bu konularda kullanılan ortak yol ve araçların daha zor gözlemlenebilmesine neden olmaktadır.

Avrupa kurumlarının yasal faaliyetleri, AB Üye Devletlerini, onların kamu yönetimlerini, mahkemelerini ve vatandaşlarını yöneten ortak Avrupa müstakil idare hukukunun temel kaynağıdır. Bu müstakil idare hukuku sektörel niteliktedir. İç Pazar içerisinde serbest rekabet, telekomünikasyon, çevre, tarım, sanayi politikası, bilim ve araştırma, sınır kontrolleri, ve bunlar gibi çok çeşitli politika alanına etki etmektedir. Bu maddi idare hukuku, katılım müzakereleri sürecinde, Avrupa Komisyonu tarafından aday ülkelerin ilgili düzenlemeleri ile uygunluğu izlenen ve değerlendirilen topluluk müktesebatını oluşturmaktadır.

İdari yaklaşmayı sağlayan bir diğer kaynak Üye Devletlerin kamu görevlileri arasındaki ve ayrıca kamu görevlileri ile komisyon arasındaki etkileşimdir. Aslında genel olarak kişiler arasındaki ilişkilerden oluşan bu hükümetler arası ilişkiler, AB politikalarını ve düzenlemelerini ulusal düzeyde ne şekilde uygulamak gerektiği konusunda ortak bir anlayış geliştirmekte ve bu politikaların erişilmesini hedeflediği sonuçlara ulaşmak konusundaki en iyi uygulamalar hakkında bilgi alışverişini sağlamaktadır. İdareler arası işbirliği Maastricht Anlaşması tarafından (madde 209A) teşvik edilip, desteklenen kavramlardan biridir. İşbirliği ve bilgi alışverişi, ulusal kamu idarelerinin ulus-üstü taahhütlerini ve temel Anlaşmalar ile ikincil AT mevzuatında öngörülen politika hedefleri yerine getirmelerini temin edecek ortak standartların oluşturulmasını sağlayan gayri resmi bir baskı yaratmaktadır. Hükümetler arası ilişkiler, sonuçta Birlik içerisindeki kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen ortak bir modelin şekillendirilmesine yardımcı olacak olan ortak idari ilkelerin ve yönetim şekillerinin paylaşılması ve yayılmasına katkıda bulunacaktır. Hükümetler arası ilişkilerin bahsedilen etkileri yaratabilmesi büyük ölçüde mümkün görünmektedir, çünkü, ilgili kamu görevlilerinin kendi ulusal kamu hizmetleri içerisinde daha istikrarlı bir mesleki kariyer geliştirmelerine imkan tanınacaktır.

Bununla birlikte, Avrupa Birliği içerisinde ortak idare hukuku ilkelerinin şekillendirilmesi konusunda asıl rolü oynayan büyük ölçüde Avrupa Toplulukları Adalet Divanıdır. İkincil AT Düzenlemeleri neredeyse bütünüyle sektörel düzenlemeler olduğu halde, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı kararları dava bazında olsalar dahi, daha genel nitelikli idari ilkelerin oluşturulup geliştirilmesine öncülük etmektedir. Gerçekten de Divanın yargısı Birlik

içerisindeki genel, sektör dışı idari hukukunun temel kaynağıdır. Divanın, AB Üye Devletlerinde ulusal idare mahkemeleri tarafından önceden oluşturulmuş genel idari hukuk ilkelerini baz alması gerekmektedir. Tüm ulusal içtihat hukuklarını devralan Divan, AT hukukunun uygulanması konusunda tüm Üye Devletler, onların vatandaşlarını bağlayan genel idare hukuku ilkelerini tanımlayıp, mükemmel hale getirir.

Son olarak, AT hukukunun ulusal hukuk düzenlerine yayılması hususu dikkate alınmıştır.<sup>16</sup> Bu husus, belirli bir Devlette, ulusal hukuku ve AT hukukunu yürütmek için farklı standart ve uygulamalar kullanılmasının son derece zor olmasından kaynaklanmıştır. Ulusal kurumlar gerek ulusal gerekse de AT hukukunun uygulanması esnasında gittikçe artan şekilde aynı standartları ve uygulamaları kullanmaktadırlar. Bu durum AB Üye Devletleri arasında ortak bir idare hukukunun geliştirildiği yolundaki kanıyı desteklemektedir. Ulusal hukukların AT hukuki ilkeleri ile işlenmesi Avrupa İdari Alanı'nın oluşturulmasına da katkıda bulunmaktadır.

#### Ortak Avrupa İdari Alanının Ortaya Çıkışında Avrupa Toplulukları Adalet Divanının Görevi

Daha önce de ifade edildiği gibi, Avrupa idari hukuku olarak adlandırabileceğimiz idare hukuku ilkelerinin çoğunluğunu özenle hazırlayan Avrupa Toplulukları Adalet Divanıdır. Avrupa yazılı idari hukukunun parçalı yapısından dolayı bu son derece doğal bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Anlaşmalar ileriye yönelik ve sürekli gelişmeyi gerektiren çerçeve düzenlemeler olarak tasarlanmışlardır. Pek çok konuya ilişkin yetki Komisyonun ikincil mevzuat çalışmalarında (direktif ve tüzükler)- ki bu seçenek sektörel politika alanını kapsamaktadır- ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanının içtihat hukuku yolu ile çözüme bağlanması amacıyla devredilmiştir.

Ulusal adalet mahkemelerine AB Anlaşmalarının ve Komisyonun ikincil mevzuatının uygulanmasını sağlamak amacıyla başvurulmaktadır. AT hukukunun bir örnek şekilde yorumlanması zorunluluğu nedeniyle, bir yasal metnin lafzının karmaşık görünmesi durumunda gerekli yorumun yapılabilmesi amacıyla ulusal mahkemeler Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'na başvurmaya sevk edilmişlerdir (madde 177, AT Anlaşması). Bu durum, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın ulusal mahkemeler tarafından uyulması gereken yorumlayıcı bir çerçeve koyarak ortak ilkeler geliştirilmesi konusundaki temel rolüne katkıda

<sup>16</sup> Bkz. J. Schwarze (ed.), *Administrative Law Under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, Sweet & Maxwell, Londra, 1996. Ayrıca, G. Marcou, *Les mutations du droit de l'administration en Europe: pluralisme et convergences*, L'harmattan, Paris, 1995.

bulunmaktadır. Bugün, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından geliştirilmiş ortak bir yasal idari ilkeler mevzuatının mevcut olduğu söylenebilir.

İdari hukuk ilkeleri bu raporun ilk kısmında tartışılmıştır. Özetlemek gerekirse, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından Üye Devletlerin ulusal idari hukukları örnek alınarak şekillendirilen temel yasal idari ilkeler belirlenmiştir.

İlk yıllarda, Avrupa Toplulukları Adalet Divanının içtihat hukuku ilk Üye Devletlerin yasal sistemlerinden ve özellikle de Fransız İdare Hukukunda yer alan kavramlardan etkilenmiştir. Ancak, hiçbir zaman AT hukukunun sadece Fransız etkisi altında olduğunu söylemek mümkün değildir. Üye sayısındaki artış Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın yasal düşünce tarzının esin aldığı kaynakların çeşitlenmesine yol açmıştır. Bu durum, Divan'ın kararlarının belirli bir ulusal yasal düzene dayanmadığını, aksine Birliğe üye tüm Devletlerden kaynaklanan karma bir etki sonucu ortaya çıktığını göstermektedir.<sup>17</sup> Örneğin, "yönetimin hukuka uygunluğu ilkesi" bir İngiliz kavramı olan "hukukun üstünlüğü ilkesine" ile az çok benzerlik taşıyan Fransız ilkesi égalité ve Alman Rechtsstaatlichkeit ilkesinden doğmuştur. Bu üç kavram farklı ulusal kaynaklara sahip olmalarına karşın günümüzde uygulamaya yönelik benzer etkilere sahiptirler.<sup>18</sup> "Adil usul" kavramı ise İngiliz ve Alman geleneklerine dayanmaktadır.

#### İdari Sistemlerin Yakınlaşma Düzeyi

Belirli bir idari sistem, gerek bir ülkedeki resmi yasal düzenlemelerde gerekse de kamu otoriteleri ve görevlilerinin günlük davranışları sırasında bahse konu olan ilkelere ne derece uygun davranıldığı izlenmesi ile değerlendirilebilir. Bu çerçevede, genel idare hukuku ilkeleri, kamu yönetiminin güvenilirliğinin, kamu görevlilerinin ve kamu otoritelerinin hesap verebilirliklerinin, idari kararların şekillendirilmesi, temyiz ve tazmini yolu ile reddi durumlarında kullanılan usullerin sağlamlığının ve uygulanabilirliğini ölçülmesi amacıyla hizmet etmektedirler.

Farklı ülkelerin bu idare hukuku ilkelerini kabul ettikleri bu ülkelerin idari sistemleri arasındaki uyumun derecesi hakkında da bir fikir vermektedir. Başka

---

<sup>17</sup> Bkz. J. Schwarze, *European Administrative Law*, op.cit.

<sup>18</sup> Bkz. J. Rivero, "Vers un droit Européen: nouvelles perspectives en droit administratif", in M. Capeletti (ed.), *New perspectives for a Common Law in Europe*, Publications of the European University Institute, Vol. 1, Florence, 1978, p. 389 ff.

bir deyişle, bu ilkeler bir yandan ülkeler arasında daha yakın işbirliğini sağlayacak bir ön koşul görevini üstlenmekte, diğer yandan ise bir ülkede resmi topluluk müktesebatını uygulamak için gerekli kamu idari kurumsal düzenlemelerinin kapasitesinin ölçülmesine yardımcı olmaktadır.

Maddi yasalar ve usul yasaları gibi diğer ilgili unsurların yanı sıra, kamu idaresini oluşturan en temel öğelerden biri kamu hizmetidir. Ancak rehber ve bağlayıcı nitelik taşıyan idare hukuku ilkelerinin belirlenmesinin ardından bir ülkedeki kamu hizmetlerinin davranış modeli şekillenebilir. Anayasalar ve Avrupa İdare hukuku karşısında şekillenen maddi ve usule ilişkin idari kanunlar AB'ye Üye ülkelerdeki kamu otoritelerinin ve kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen yasal çerçeveyi oluşturmaktadır.

Aynı zamanda, tüm bu öğeler, Avrupa toplumlarının kamu alanında yer alan yasal düzenlemeler ve aktörlerin davranışları yeni ortaya çıkan Avrupa idari ve siyasi alanını şekillendirmektedir. Yazılı kanunlarda nadiren resmileşmiş ya da sistematize edilmiş, ancak etik ve yasal açıdan bağlayıcı nitelikte olan ve tüm kamu yönetimi düzenlemelerinde geçerli olan bir takım ilkeleri bu alandaki oyuncuların baştan kabul etmeleri beklenir. Bu ilkeler bizim resmileşmemiş topluluk müktesebatı olarak adlandırdığımız kuralları oluşturur. Bu resmileşmemiş topluluk müktesebatı yeni oluşmaya başlayan Avrupa idari alanına ve ulusal kamu yönetimlerinin ve AB Üye Devletlerinde geçerli idare hukukunun Avrupalılaşmasına katkıda bulunmaktadır.

Buradan çıkardığımız sonuçlar şunlardır ki bu sonuçlar aynı zamanda çalışma hipotezimizi de oluşturmaktadır: İlk olarak, genel idare hukuku ilkelerinin ulusal yasaları ne kadar etkilediği ve bu ilkelerin gerçekte kamu görevlilerinin davranışlarına ne ölçüde yansıdığı, örn. resmi olmayan topluluk müktesebatının uygulanma düzeyi, belirli bir ülkenin resmi topluluk müktesebatını etkin şekilde benimseyip uygulama kapasitesi ile ilişkilidir ve bu kapasitenin bir göstergesidir. İkinci olarak, idare hukuku ilkelerinin kamu faaliyetlerine ve karar alma mekanizmasına aktarılmasını sağlayabilecek ya da bu aktarıma engel olabilecek nihai araç olma niteliklerinden dolayı ulusal kamu hizmetlerinin geliştirilmesi konusunda büyük dikkat gösterilmesi çağrısında bulunmaktadır.

Bu raporun kapsamı çerçevesinde açıkça görülüyor ki, orta ve doğu Avrupa'nın aday statüsündeki kamu yönetimleri, özellikle de topluluk müktesebatını tam olarak yerine getirmekle yükümlü olanlar, AB'ye katılım şartlarını karşılamak zorunda iseler, güvenilirlik, hukuk güvenliği, hesap verebilirlik, şeffaflık etkinlik ve etkililikten oluşan Avrupa kamu yönetimi ilkelerinin makul düzeyde hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu ilkelerin hayata geçirilmesi sadece iyi niyetle mümkün değildir, o nedenle maddi kanunlar, ilgili idari kurumlar ve kamu hizmeti kavramının içinde yer alan bir dizi kanuni değer

vasıtası ile kamu yönetiminin günlük davranışları şekillendirilmelidir. Bu gereklilik kamu hizmetlerinin profesyonel ve istikrarlı bir yapıya kavuşturulması için ek bir neden sağlamaktadır. AB'ye üye ülkelerde kamu hizmetlerini düzenleyen kanunların mevcudiyetinin yanı sıra kamu yönetiminin güvenilirliğini sağlamak amacıyla kamu hizmetleri idare hukuku ilkeleri ile bağlanmıştır.

## **BÖLÜM II. İDARE HUKUKU İLKELERİ VE KAMU HİZMETİ STANDARTLARI**

### **1. Profesyonel Kamu Hizmetleri İçin Yasal Yapılar: Kamu Çalışanları ya da Devlet Memurları?**

Demokratik, piyasaya dayanan bir ekonomide modern bir devletin temel görevi, bireylerin günlük hayatları ile gerçek ve tüzel kişilerin ekonomik faaliyetlerinin temeli olan adil, eşit koşullar ve standartların teminini sağlamaktır. Bu amaçla devlet tarafından kullanılan temel mekanizma hukuktur. Parlamento yasalarının geçirilip uygulanması, kanun hükmünde kararname ve tüzükler, bunların yarattığı etkilerin izlenmesi ve temyiz ve tazmin için gerekli mekanizmaların sağlanması modern devlet için hayati nitelikte görevlerdir.

Bu nedenle, devletin istihdam alanındaki ilk görevi çalışan ve işverenler arasındaki temel ilişkileri düzenlemektir. Devlet tüm çalışanlar için adil çalışma koşullarını sağlayacak asgari standartları belirlemek ve ayrıca bir istihdam ilişkisinde yer alan her iki tarafın da asgari ve hak ve sorumluluklarını tanımlamakla yükümlüdür.

Devletin bir de işveren rolü vardır. Bu ikinci rolde, ilk genel nitelikli rolünden farklı olarak, devlet kamu yönetiminin etkin, profesyonel ve tarafsız şekilde çalışmasını sağlamaktan sorumludur. Bu yönetim sorumluluğu devlet memurlarını düzenleyen özel bir mevzuat hazırlanması ihtiyacını doğurur: işe alma ve kariyer yönetimi politikaları, eleme sistemleri, istihdam, terfi ve ücretlendirme hususları ile kadroların homojen ve yüksek nitelikli olması ve ayrıca devletin tüm kurumlarında ve tüm yetki düzeylerinde performansının sağlanması hedeflenir.

İşveren rolü ile yakından ilintili olarak, devletin kamu yönetiminin anayasa ve idari hukuktan kaynaklanan ilkelere uygun şekilde çalışmasını sağlamak konusunda anayasal sorumlulukları vardır. Buna ek olarak, devlet bu temel yasal ilkelere uygun olarak kamu yönetiminin performansını sağlamakla yükümlüdür.

Modern kamu yönetimi kavramı devletin yetkilerinin kamu sistemi içerisinde faaliyet gösteren bireylere hiyerarşik devrini gerektirir. Bu nedenle, söz konusu bireyler ve devlet memurları yalnızca devlet çalışanları değil aynı

zamanda devlet gücünün de sahibidirler. Bu sıfatla, kamu yönetiminin günlük işlemleri sırasında anayasal ve idari hukuk ilkelerinin bilfiil uygulanmasını sağlamakla yükümlüdürler.

Hukuk genellikle devlet memurları ve devlet arasındaki ilişkileri düzenler. Bu ilişkinin kimi yönleri bireysel ya da toplu iş sözleşmeleri ile düzenlense de, bu sözleşmede yer alan taraflar anayasal hükümlere ve idare hukuku ilkelerine riayet etmekten kaçınamazlar. Bu nedenle, devlet ve devlet memurları arasındaki ilişkileri düzenleyen yasal kaynak ne olursa olsun, söz konusu kaynak yukarıda belirtilen şekilde idare hukuku ilkelerini dikkate almak ve bu ilkeleri kamu çalışanlarına uygulamak zorundadır. Modern anayasalar kamu hizmetlerini düzenlenmesine ilişkin hükümler içermektedir ya da genel kamu yönetimi modelleri kurmaktadır. Bu anayasaların pek çoğu devlet memurları ile devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen özel kanunlar yapılmasını öngörmüştür. Örneğin, Fransa, Almanya, Yunanistan, İtalya ve İspanya anayasalarında doğrudan ya da dolaylı olarak kamu hizmetlerine ilişkin temel prensiplere yer verilmiştir.

Benzer Standartlar ve Koşullar, Farklı Profesyonel Kamu Hizmeti Modelleri

Bir demokraside, modern, anayasal kamu hizmetinin<sup>19</sup> sağlanması ancak kimi koşulların yerine getirilmesi ile mümkündür:

- Kamu ve özel alanın birbirinden ayrılması.
- Siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılması.
- Devlet memurlarının bireysel hesap verebilirliklerinin geliştirilmesi, toplu otoriteye dayanan eski karar alma mekanizmasının terk edilmesi. Bu durum iyi eğitilmiş ve yetenekli kamu yöneticilerinin varlığını gerektirmektedir.
- Yeterli iş güvenliği, istikrar ve ücret düzeyinin sağlanmasının yanı sıra devlet memurlarının hak ve yükümlülüklerinin açıkça tanımlanması.
- İşe alma ve terfi sürecinde liyakat ilkesinin temel alınması.

Tüm bu koşullar modern profesyonel kamu hizmetinin niteliğinin ve değerlerinin tanımlanmasına büyük ölçüde katkıda bulunmaktadır.

Kamu alanı ve özel alan arasındaki ayrım devlet ve toplum arasındaki ayrım kadar eskidir. Bu ayrım kamu çıkarının öncelikle gözetildiği bir alanın varlığının tanınmasını ve bu kamu çıkarının bireysel özel çıkarların müdahalesinden uzak olmasını gerektirir. Bu ayrım kamu alanının kimi özel

<sup>19</sup> Bkz. Raadshelders and Rutgers, "The Evolution of Civil Service Systems", in Bekke, Perry and Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, 1996.

yasal ilkeler ile düzenlenmesi gerektiğini ve kamu alanı içerisinde faaliyet gösteren aktörlerin bu ilkelere tabi olduklarını ifade etmektedir.

Siyaset ve yönetim arasındaki ayrım şu basit varsayıma dayanır: kamu alanı içerisinde birbirlerine yakından bağımlı, farklı nitelikte, farklı mantığa sahip ve meşruiyetini farklı kaynaklardan alan iki temel bölüm söz konusudur. Siyaset özgür seçimlerle ifade edilen ve her seçimden sonra geçerliliği yeniden onaylanan kamu güvenine dayanmaktadır. Devlet memurlarının liyakat ve mesleki yeterliliğine dayanan kamu yönetimi ise kanunda koyulan usuller çerçevesinde kamu hizmetine girişte yapılan serbest yarışma sınavları ile meşruiyetini sağlamaktadır.

Alınan karar ve yapılan işlemlerde kişisel ve bireysel hesap verebilirliğinin sağlanması, kamu yönetimi içerisindeki sorumluluk ve yetkilerin açıkça tanımlanması gereğinin tanınması anlamına gelmektedir. İdari yetkili kurum kavramı ve her idari karardan sorumlu bir kamu otoritesinin bulunması bireysel hesap verebilirlik kavramının gelişimine işaret etmektedir.

Yönetime devlet memurları (Beamte, fonctionnaires) hizmet ederler. AB Üye ülkeleri kendi kamu hizmetlerini tanımlarken genellikle kendi devletlerinin tarihine dayanan ve zaman içerisinde değişim göstermiş olan farklı yaklaşımlar benimsemişlerdir. Fransa, İrlanda, Hollanda, İspanya ve İsveç gibi bir dizi ülkede her devlet memurunun devletin yürütme mekanizmasının bir parçası olarak kabul edilmesi nedeniyle (geniş kamu hizmeti tanımı) kamu hizmetleri kavramı tüm devlet memurlarını kapsarken, Avusturya, Almanya, İngiltere, ve yakın zamanda Danimarka ve İtalya kamu hizmeti kavramının kapsamını "çekirdek kamu yönetimi" ile sınırlamışlardır, bu kavram ile, ortak siyasi anlayışa istinaden, sadece devletin yerine getirmek konusunda meşruiyet hakkına sahip olduğu fonksiyonlar kastedilmektedir. Bu ikinci yaklaşım uyarınca sadece kamu yönetimi ve idaresinde görev yapanlar ile devlet gücünü elinde tutan görevliler (örn. polis, gümrük) devlet memurudur (kapsamı daraltılmış kamu hizmeti kavramı). Orta ve doğu Avrupa ülkeleri arasında Macaristan ve Polonya dar kamu hizmeti kavramını kullanırken, Litvanya geniş kamu hizmeti kavramını örnek alan bir model tasarlamaktadır.

Kavramın daha dar bir uygulama alanına indirildiği durumlarda, devlet memurlarının, en azından kendilerine kamu otoritesi ve yasal yetki tanınanların, kamu gücünü kullanmaları, kamu politikaları ve düzenleyici araçlar önermeleri ya da bunlar hakkında tavsiyede bulunmaları gerekir. Bu şekilde tanımlandığı zaman, kamu hizmetleri devlet gücünün bir parçası haline gelmektedir, kamu alanı ile bütünleşmiştir ve anayasal ve idare hukuku düzenlemeleri ile şekillendirilmektedir. Tüm AB Üyesi ülkelerde, dar kapsamlı kamu hizmeti tanımını kabul edenler dahil, liyakate dayalı işe alma şartı gibi kimi temel anayasal ilkeler ve idare hukuku ilkeleri devlet memuru olmayan

kamu çalışanlarına da uygulanmaktadır. Burada, kamu istihdam sisteminin bir bütün olarak meşruiyetinin sağlanması hedeflenmiştir.

Hangisi olursa olsun, ama aslında özellikle de dar kapsamlı kavram kullanıldı ise, söz konusu kamu hizmetinin görevlerini yerine getirebilmesi için bir takım koşulların yerine gelmesi gerekmektedir. Kamu hizmetleri devlet memurlarının profesyonel, dürüst, idari ve anayasal kanunlara ilişkin iyi bilgi birikimine sahip olmalarını gerektiren bir kurum şeklinde örgütlenmelidir. Devlet memurları görev ve yetkilerini etkin, doğru ve kanuna uygun biçimde kamu yönetiminin tüm kesimlerinde yerine getirmelerini sağlayacak bir dizi yasal koşula tabi olmalıdırlar. Bu yasal koşullar genel olarak hak ve sorumluluklar, mesleki istikrar, siyasi baskıdan ve lobilerin müdahalesinden korunma, yolsuzluk olasılığının azaltılması amacıyla yeterli düzeyde ücretin sağlanması, disipline ilişkin hükümler ve liyakat ilkesine dayalı terfi konuları ile ilgilidir. Liyakate dayalı işe alma ve terfi kamu hizmetine en uygun adayların seçilmesini ifade ederken kamu yönetimine eleman alımı esnasında himayecilik ve yakınların kayırılması gibi hususlarında ortadan kaldırılmasını amaçlar.

Özel kamu hizmeti düzenlemelerinin yapılması kamu hizmetlerinde yukarıda bahsi geçen yasal koşulların yaratılması amacıyla en çok kullanılan yoldur, çünkü kamu hizmeti, kamu gücünün kullanıcısı olarak kamusal alan içerisinde önemli bir aktördür. Bu nedenle, konunun düzenlenmesi için genellikle Parlamento tarafından hazırlanacak bir yasa ya da İngiltere'de olduğu gibi, yürütme tarafından hazırlanacak bir tüzük gerekmektedir. (Civil Service Order in Council).

Daha önce de belirtildiği gibi, devlet, hukukun üstünlüğü ilkesine saygılı, profesyonel, tarafsız ve etkin bir kamu yönetimi tesis etmekle sorumludur. Bu sorumluluk sadece düzenleyici değil, aynı zamanda yönetsel bir sorumluluktur. Devlet personelinin belirli bir nitelikte olmasını sağlamalı ve kamu yönetiminin her düzeyinde uygulanan standartların eşit nitelikte olmasına dikkat etmelidir. Kanuni açıdan iyi tasarlanmış ve yönetilen bir kamu hizmetleri sistemi, devletin profesyonellik, istikrar, süreklilik hususlarında belirli standartlara ulaşmasına yardımcı olur, ayrıca kamu yönetiminin tüm kesimleri tarafından sunulan hizmetin iyi nitelikli olmasını da sağlar. Bütün bunlar aynı zamanda, bir ülkedeki siyasi tabakanın devlet işlerini profesyonel şekilde yürütebilecek kişilere uzun vadeli yatırım yapılması gerektiğinin fazlasıyla farkında olduğunu ortaya koymaktadır. Profesyonellik, istikrar ve öngörülü tahminlerden ayrılmaz.

Kamu çalışanlarının sadece kamu işçileri olarak kabul edilmemesinin çeşitli nedenleri vardır. Devlet memurları bugünkü bildik emek ilişkisindekinden farklı olarak çeşitli hedeflere ulaşmak zorundadır. Bu hedefler aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Kamu gücünün kötüye kullanılmasını ya da kamu kaynaklarının kötü idaresini engellemek için gerekli kontrol ve hesap verebilirlik mekanizmalarının kurulması.
- Yönetime ve nihayetinde devlete duyulan güveni sağlamak amacıyla vatandaşların ve vergi mükelleflerinin gözünde kamu yönetimine meşruiyet kazandırılması.
- Yukarıda da bahsedildiği gibi her iki alanın altında yatan mantığın ve meşruiyet kaynaklarının farklı olması nedeniyle kamu siyasi alanı ile kamu yönetimi alanının birbirinden mümkün olduğunca ayrıştırılması.
- Kamu yönetiminde mesleki devamlılığı sağlamak ve yönetimin tüm kesimlerinde çeşitli davranış modellerinin benimsenmesini sağlamak için yönetimin öngörülebilirliğinin sağlanması. Böylece bu raporda bahsedilen yasal idare hukuku ilkeleri kilit rol oynayabilirler.
- Ülkedeki en uygun adayları kamu hizmetlerine çekmek ve akla uygun bir kariyer gelişimi ve kişisel gelişim planı ile onların bu görevlerinde kalmalarını sağlamak.

Bu hedefler kamu hizmetini düzenleyen kanunlar için hayati önem taşımaktadır. Avrupa ülkelerindeki durumun incelenmesi çözüm yollarına ilişkin bir öngörü sağlamaktadır, örn. Söz konusu hedeflere ulaşılmasını kolaylaştıran farklı modeller.

Bir takım AB Üyesi ülkelerde, kamu çalışanlarının çoğu devlet memuru statüsündedir. Bu nedenle kamu çalışanlarının büyük bölümü özel sektörde faaliyet gösteren işçi ve işverenler arasındaki sözleşme ilişkisine ilişkin minimum standartları belirleyen genel iş yasasının değil, kamu hizmetleri kanunu ve bu kanunun yürürlüğünü sağlayan ikincil mevzuatın kapsamında yer almaktadır. Belçika, Fransa, Yunanistan, İrlanda , Hollanda, Portekiz, ve İspanya'da bu uygulamayı takip eden ülkelerdir.

İngiltere özel bir durumu oluşturmaktadır: devlet memurlarının kendilerine devlet memuru ünvanı veren özel düzenlemeleri vardır. Anayasal ilkeler bu konudaki kanuni yetkiyi Kabine'ye bırakmıştır (Kraliyet Ayrıcalığı-Royal Prerogative). Bu durum, İngiltere'de neden bir kamu hizmetleri kanununun bulunmadığını ortaya koymaktadır.

Diğer ülkelerde, kamu çalışanlarının yalnızca bir bölümü devlet memuru statüsüne sahiptir. Almanya'da kamu otoritesi ve devlet gücünü elinde tutan devlet memurları ile (kamu çalışanlarının yaklaşık olarak %40'ı) iş kanunu kapsamında yer alan diğerleri arasında belirgin bir ayrım söz konusudur. Alman anayasasının böyle bir modeli tercih etmesinin nedeni ve Beamte (devlet memurları) ile Angestellte (kamu çalışanları) arasındaki sınırı belirleyen kriterin kaynağı devlet memurları tarafından yerine getirilen görevlerin kamu otoritesi uygulamayı gerektiren görevler olmasıdır. Devletin yürütme kolu olarak görülen

devlet memurları siyasi tarafsızlık prensibi gereği her dönemin hükümetine hizmet ederler ve performansları için kanuna karşı sorumludurlar. Kamu otoritesinin uygulanması kavramı ulusal çıkar, hukuk, düzen, devletin bağımsızlığı, hukukun uygulanması ve benzeri konularla yakından ilgilidir. Bununla birlikte, üniversite profesörlerinin en üst iki makamı da özel statüleri dolayısı ile devlet memuru olarak kabul edilmektedir. Devlet memuru statüsünde yer almayan kamu çalışanları ekonominin kamu kesiminde bir meslek icra etmektedirler ya da devlet bütçesinden finanse edilen kamu hizmet sektöründe görev yapmaktadırlar.

Avusturya ve Lüksemburg modellerine yakın olan Alman modeli birkaç on yıl önce Danimarka tarafından ve yakın bir zamanda da İtalya tarafından benimsenmiştir. İtalya'da, bu alandaki temel reform 1993 yılında gerçekleştirilmiştir ve günümüzde yalnızca birkaç bin üst düzey memur kamu hizmetleri kanununun kapsamında yer almaktadır, geriye kalanlar ise iş kanunu ve toplu iş sözleşmeleri düzenlenmektedir.

AT Anlaşmasının AB Üye Devletlerinde işgücünün serbest dolaşımı hususunu düzenleyen hükümlerinin uygulanmasına ilişkin kriterler de kamu otoritesi ya da devletin veya yerel hükümetin genel çıkarlarının korunması kavramı ile ilişkilidir. Bu nedenle, bir AB Üyesi Devletin kamu sektöründeki iş olanakları, ulusal kamu hizmetleri mevzuatında açıkça o ülkenin vatandaşlarına ayrıldığı belirtilen pozisyonlar hariç, tüm AB vatandaşlarına açık olmalıdır. Söz konusu düzenlemeler bahsi geçen basit kritere uydukları takdirde, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı içtihat hukukuna da uyum sağlamış olacaklardır. Kabaca ifade etmek gerekirse, AB Üye Devletlerinde kamu sektöründeki iş olanaklarının yüzde 60 ilâ 90'ının tüm Üye Devlet vatandaşlarına açık olduğu, yüzde 10 ilâ 40'ının ise sadece kendi uyruklarına ayrıldığı görülmektedir. Bir başka deyişle, eğer Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın dili ile ifade etmek gerekirse, kamu sektöründeki pozisyonların yalnızca yüzde 10 ilâ 40'ı kamu gücünün kullanılması ve devletin çıkarlarının korunması ile ilgilidir.<sup>20</sup> Bu nedenle, Üye ülkelerdeki kamu hizmeti düzenlemeleri AT hukuku ilkelerinin uygulanması için anahtar nitelikte başvuru kaynaklarıdır.

## 2. Kamu hizmetlerinin “Hukuka Uygun Yönetim” ilkesi çerçevesinde Yönetilmesi

### Profesyonel Kamu İdarecileri

Bundan uzun zaman önce, Batı Avrupa ülkeleri, yönetim standartlarının ve kamu idarecilerinin performansının kamu yönetiminin genel performansı ve

<sup>20</sup> Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, Dava 149/1979, Komisyon-Belçika.

kamu yönetimi reformu çabalarının başarısı için kritik önem taşıdığına farkına vardılar.

Kamu yönetiminin performansının artırılması hukukun üstünlüğü prensibi çerçevesinde daha iyi etkinlik ve etkililik standartlarının arayışını ifade etmektedir. Bu durum genellikle, yetkinin, önceki ve sonraki kontrol mekanizmaları eşliğinde, kamu idarecilerine devrini ve aktarılmasını gerektirmektedir. Böyle bir durumda, kamu gücü ile donatılan kamu idarecilerinin niteliği son derece önemli hale gelmektedir. Dahası, tıpkı AB Üyesi Devletlerde olduğu gibi, ulusal karar alma mekanizması karmaşıklaşmış, uluslararası koordinasyona açık hale geldikçe, geniş perspektif sahibi, gerek ulusal gerekse de uluslararası kuruluşlarla olan çalışmaları koordine edebilme yetisine sahip üst düzey kamu idarecilerine duyulan ihtiyaç daha da belirgin hale gelecektir.

Fransa'da kariyer sistemi ve kurumlarının yanı sıra geleneksel şekilde tanımlanmış üst düzey devlet memuru grupları mevcuttur. Her kurumda, kariyerlerinin tepe noktasında bulunan bireylerin kariyer gelişimleri verilen eğitimler ve sağlanan hareketlilik yolu ile merkezi bir sistem aracılığı ile yönlendirilip, desteklenir. Devlet yetkin bireylerden oluşan bir personel havuzuna sahiptir ve bir tepe pozisyonun doldurulması gerektiğinde bu havuzdan bir seçme yapılarak yeni idarecinin ataması yapılmaktadır. Diğer ülkelerde de merkezi sistemle seçilen, atanmış, eğitilmiş ve yönlendirilmiş üst düzey idarecilerden oluşan benzer nitelikli yönetici grupları oluşturulmaktadır. Kamu yönetiminde adem-i merkezîyetçilik ilkesini kabul eden Hollanda, idarecilerin mesleki gelişimini ve koordinasyon kapasitesinin geliştirilmesini hedefleyen Üst Düzey Yöneticilere yönelik bir Kamu Hizmeti programı geliştirmektedir. Orta ve doğu Avrupa ülkelerinde, bu tip üst düzey yöneticilere yönelik kamu hizmeti programları henüz kullanılmadığı halde, söz konusu ülkelere bazılarının üst düzey kamu idarecileri için kimi özel politikalar ve yönetim mekanizmaları geliştirmektedirler. Oldukça farklı yaklaşımlar kullanmalarına karşın, Macaristan, Letonya ve Polonya üst düzey yöneticilere ilişkin reform programları uygulamaktadırlar.<sup>21</sup>

Eski orta ve doğu Avrupa idari sistemlerinde, ortak bir devlet yönetimi mesleği anlayışı mevcut değildi. Bu sisteme göre devlet yönetimi içerisindeki her pozisyon, işveren kurumda bir uzman pozisyon olarak kabul ediliyordu ve bu pozisyondan diğer kurumlardaki pozisyonlara geçişi sağlayacak kariyer köprüleri son derece kısıtlı idi, ayrıca kamu yönetiminin herhangi bir kesiminde yer alan bir pozisyona ilişkin açık mesleki kriterler belirlenmemişti. Farklı

<sup>21</sup> Bkz. *SIGMA Papers, No. 1, Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries, OECD, Paris, 1995.*

kurumlar arasında hareketlilik teşvik edilmiyor ve son derece nadiren yaşanıyordu.

Öte yandan, politikaların ya da kurumların koordinasyonunun siyasi parti yapısı içerisinde yapılmasından dolayı, kendi teknik alanlarındaki perspektiften daha geniş bir bakış açısına sahip yöneticilerin ya da birden fazla alanda bilgi ve deneyim sahibi idarecilerin varlığına ihtiyaç duyulmadığı ifade edilmektedir. Batılı ülkelerin kamu hizmetleri sektöründe rastlanan üst düzey daimi yönetici pozisyonları orta ve doğu Avrupa ülkelerinde siyasi sınıfın ayrıcalıklı hakkı durumunda idi ve bu durum günümüzde de geçerliliğini sürdürmektedir. Siyasi şekilde seçilmeyen idareciler genellikle kendi alanlarında yeterli ve ehliyetli uzmanlardan oluşmakta, bu idareciler yönetime teknik konularda katkıda bulunmakta ancak idari kararlara ve koordinasyon ile ilgili hususlara ilişkin meselelere oldukça nadiren karışmaktadırlar.

Orta ve doğu Avrupa ülkelerindeki kamu hizmetleri reformu çalışmaları kamu hizmetleri içerisinde bir kamu yönetimi mesleği oluşturmayı hedeflemektedir. Bu durum kimi konularda harekete geçilmesini gerektirmektedir: idarecilerin eğitilmesi, personelin görev ve sorumlulukları ile bunlara ilişkin haklarını tanımlayan düzenlemelerin yapılması, tıpkı kamu hizmetlerine özgü düzenlemelerde olduğu gibi personel yönetiminin ve yönetim standartlarının geliştirilmesi ve bütün bunların ötesinde, devlet memurlarının ve kamu idarecilerinin görevlerini profesyonel, tarafsız, şeffaf ve kontrole açık şekilde yerine getirebilmelerini sağlayacak bir idari çerçeve kurulması.

#### “Hukuka Uygun Yönetim” Kavramı

Bu idari çerçeve çeşitli unsurlardan oluşmaktadır ve bu unsurların en önemlileri aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Maddi düzenleyici kanunların nitelikli olmasının sağlanması: Düzenleyici kanunlar, verili bir politika alanındaki (şehir planlama ya da çevre vb.) karar verme mekanizmasına ilişkin yasal çerçeveyi sağlamaktadır. Bir başka deyişle, söz konusu kanunlar devlet memurları için bir araç ve kamuoyu için bilgi ve öngörü sağlamaktadır.
- İdari usul kanununun nitelikli olmasının sağlanması: İdari usul kanunu, idari karar alma mekanizmasının usule uygunluğunu, koordinasyonu ve güç dengesini, devlet memurlarının kamuoyu ile ilişki ve iletişimi ile ilgili tarafların dava ve temyiz etmelerine olanak tanır.
- Mali ve idari hesap verebilirlik ve kontrol mekanizmalarının nitelikli olmasının sağlanması: Söz konusu mekanizmaların kurulması şeffaflığı sağlar, mali ve idari karar verme mekanizmasının kontrolüne izin verir ve düzeltme, adli kovuşturma ve tazmin için gerekli araçları temin eder.

Bu üç faktör kamu idarecilerinin ve idari çerçeve içerisinde faaliyet gösteren diğer devlet memurlarının yaklaşım ve davranışlarının şekillendirilmesine katkıda bulunan yasal değer ve ilkeleri ortaya koymaktadır. Bu yasal ilkeler karar alma yöntemi ve davranışlar açısından rehber nitelikli olmalarından dolayı elzemdirler ve yasal idari çerçeve içerisinde ihtiyari karar alma yöntemlerinin kullanılmasına izin verdikleri için keyfi karar alma olasılığını azaltırlar. Neticede, idari hukuk ilkeleri profesyonel bir kamu idaresi oluşturulmasına kuvvetle destek olacaktır.

Bu nedenle, kamu yönetiminin profesyonel hale getirilmesi, kamu hizmetlerine ilişkin düzenlemelerin uygulanması ve personel yönetiminin iyileştirilmesinden daha geniş kapsamlı bir iştir. Eğer memurların içerisinde çalıştıkları idari çerçeve iyileştirilmezse, liyakat ilkesine uygun olarak seçilip, sistematik şekilde eğitime tabi tutulsalar dahi, kamuoyu ile kurulan iletişimin ve diğer kurumlarla koordinasyonun yetersizliği nedeniyle kararlar keyfi şekilde alınmaya devam edebilir.

#### Kamu Hizmetlerinin Yönetiminde Türdeşliğin Sağlanması

Orta ve doğu Avrupa ülkelerinde geçmişteki idari yapılardan miras alınan bir problem, kamu idaresinde koordinasyon ve personel yönetimi konusunda ortak standartların eksikliğidir. Bu bölünmüşlük ortadan kaldırılmalı ve ortak idari hukuk ve kamu hizmetleri standartlarının oluşturulup, korunması amacı ile personel yönetimi kamu yönetimi ile uyumlaştırılmalıdır.

Böylece, farklı bir kamu hizmeti kavramı dikkate alınmalıdır. Kamu hizmeti kamu yönetimi içerisinde ortak bir yönetim fonksiyonu olarak görülmelidir. Bu ortak fonksiyon yukarıda sayılanlarla birlikte; liyakate dayalı işe alma ve terfi, adil ücret sistemi, eşit hak ve sorumluluklar gibi idari hukuk ilkelerine kamu yönetiminin her kesiminde uygun davranılmasını, bu ilkelerin türdeş şekilde yayılmasını, kabul edilmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Bu ortak fonksiyon kamu hizmetlerinin yönetimi için bir çeşit merkezi kapasite geliştirilmesi çağrısında bulunmaktadır.

Fransa, Portekiz ve İspanya gibi bir dizi Batı Avrupa ülkesinde, kamu hizmetlerinin yönetiminin genel hususlarından sorumlu bir kamu yönetimi ya da kamu hizmetleri bakanlığı kurulmuştur. Söz konusu genel hususlar kamu hizmetlerine ilişkin taslak yasa ve düzenlemelerin hazırlanması, hükümet adına kamu hizmeti birlikleri ile görüşülmesi, okullar ve kamu yönetimi enstitüleri vasıtası ile genel ya da özel eğitim faaliyetlerinin düzenlenip, sürdürülmesinden oluşmaktadır.

Avusturya, Belçika, Almanya, İrlanda ve Hollanda gibi ülkelerde, Maliye Bakanlığı ya da İçişleri Bakanlığı kamu hizmetlerinin düzenlenmesi görevini yerine getirmektedir.

İtalya ve İsveç'te, kamu hizmeti birlikleri ile hükümet, kurumlar ve yerel yönetimler adına görüşmeleri yürüten özel bir kurum oluşturulmuştur.

Kamu hizmetlerini düzenlemek üzere oluşturulan böyle bir kapasitenin sorumlulukları ve kurumsal karakteri kamu hizmetleri kanununda da tanımlanmalıdır. Bu başbakanlık ya da Bakanlar Kurulu için kararlar hazırlayan bir birim olabilir. Bu bir bakanlık ya da Başbakanlığa rapor veren ayrı bir kuruluş olabilir. Çok çeşitli kurumsal düzenleme yapılması mümkün olabilir. Buradaki en önemli nokta bu merkezi kapasitenin tüm kamu yönetimini düzenlemesine kafi gelecek yetki ile donatılmasıdır.

### SONUÇLAR

Bu rapor idare hukuku ilkeleri ile kamu hizmeti standartlarının nasıl iç içe geçtiklerini göstermeye çalışmıştır. Aynı zamanda, bu standart ve ilkelerin esas olarak Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından şekillendirilip, yeni oluşmaya başlayan Avrupa idari alanında geniş ölçüde kabul gören ortak bir anlayışı nasıl oluşturduğunu göstermeyi hedeflemiştir. İdare hukuku, demokrasi ilkesi etrafında bütünleşip, kültürel, sosyal ve siyasi değerlerin derinliklerine kök salmış anayasal düzenlemelerden doğmuştur. Kamu hizmetleri kamu yönetiminin temel öğelerinden biridir, ancak temel bir öğe olması kamu yönetimi ile kamu hizmetlerinin sıklıkla eşanamlı olarak kullanılmasına neden olmaktadır.

Bu durum üç temel sonuca varmamıza yol açmaktadır: öncelikle, kamu hizmeti değerleri yasal olarak bağlayıcıdır, ikinci olarak kamu hizmetlerinin düzenlenmesi devlet ve memurlar arasındaki çalışma ilişkisinin düzenlenmesinden daha ileri giden bir konudur- geniş anlamı ile devletin güçlerinden birini düzenlemeyi amaçlar. Üçüncüsü, idare hukuku ilkeleri kamu idarecilerinin aldıkları kararları etkiler ve kamu hizmetlerinin bir bütün olarak davranışını şekillendirirler. Bunun gibi, bu ilkeler AB Üye Devletlerindeki ve AB kuruluşlarındaki kamu hizmetleri ve kamu idaresi için koyulan standartlara ilişkin referans noktalarını oluşturmaktadır.

### Kamu Hizmeti Değerleri Yasal Olarak Bağlayıcı İlkelerdir

Kamu hizmeti hem anayasal düzenlemelerden hem de idari hukuktan kaynaklanan ilkeler ile bağlıdır. Böyle bir bakış açısı ile denebilir ki kamu hizmeti değerleri yasal değerlerdir. Yasal değerler, geniş ölçüde örtüşseler bile ahlaki değerlerle aynı değildir. Ahlaki değerler eylemleri düzenleyen rehberlerdir ve

ihlali sosyal kınamayla sonuçlanır. Yasal değerler ihlal edildikleri takdirde, kamu hizmetleri kanununun disipline ilişkin hükümleri yolu ile yasal sonuçlar doğurur. Devlet memurları yasada koyulan idari ilkelerle bağlıdırlar.

#### Devlet Memurları Sadece Devlet Çalışanları Değillerdir

Devlet memurları devletin hiyerarşik yapısı içerisindeki özel konumlarından kaynaklanan yasal ilkeler ve zorunlu kurallara tabidirler. Bu konum vatandaşlarının temel haklarını düzenleyen bir mesleği şekillendirmektedir. Kamu hizmeti düzenlemeleri iş kanunlarının yaptığı gibi yalnızca işveren ve işçiler arasındaki ilişkileri düzenlemekle kalmamaktadır. Kamu hizmeti düzenlemeleri, bir yandan demokratik toplumlarda son derece özel bir görev yerine getiren devlet memurlarını korumayı, bir yandan da devlet memurlarının uğraşmak zorunda oldukları konuların hassasiyeti nedeniyle mesleki standartları sıkılaştırmayı hedeflemektedir. Devlet memurları toplumun kamu alanındaki aktörlerdir ve bu alan kamu hukukunun konusudur.

Sonuç olarak, devlet adına karar alınması için yetki devrini, devletin profesyonel memurlarının hesap verebilirliğini ve kamu gücünün kullanılmasını kontrol edecek mekanizmaların düzenlenmesini sıradan bir iş yasası değil kamu hukuku düzenlemelidir. Bu nedenle, idare hukukunun bir parçası olarak özel bir kamu hizmeti yasasına sahip olmanın tek bir temel nedeni vardır. Çalışma koşullarından farklı olarak, bu meseleler sözleşmeden doğan, bireysel ilkelerle tanımlanamazlar.

#### İdare Hukuku İlkeleri Kamu Hizmetine İlişkin Davranış Modellerini Yaratır

Ancak, bir kamu hizmeti yasası ile düzenlenmiş kamu hizmeti sistemi kamu yönetiminin profesyonel, etkin, etkili, tarafsız, hukukun üstünlüğü ilkesine sadık olmasını ve iyi işlemesini sağlamak için yeterli değildir. Aynı zamanda iyi bir maddi ve idari usul mevzuatının oluşturulması da gereklidir. Bu mevzuat devlet memurlarına görevlerini yerine getirmeleri için önemli bir araç temin etmek ve yukarıda tanımlanan kamu hukuku ilkelerinin yerine getirilmesini sağlamakla kalmayacak, aynı zamanda görevlerini yerine getirirken başvurabilecekleri açık usulleri gösterecek ve işlem ve kararlarının tahmin edilebilirliğini garanti altına alacaktır.

Özellikle kamu maliyesi, kalite kontrol, usul denetimi gibi konularda kamu yönetiminin ve kamu hizmetlerinin kafi derecede iç ve dış denetiminin sağlanması ve her şeyin ötesinde temyiz yolu ile idari işlem ve kararların etkin şekilde tazminini sağlayabilecek bağımsız ve iyi işleyen bir yargı sisteminin oluşturulması amacıyla maddi mevzuat ve usule ilişkin mevzuatın oluşturulması gerekmektedir. Bu koşul yalnızca kamu yönetiminin hukuki kesinliği ve

güvenilirliği için değil ama aynı zamanda bireysel haklara ve yasal beklentilere uygun yasal korumayı sağlamak için gereklidir.

İdare Hukuku İlkeleri Avrupa İdari Alanının Yaratılmasına Katkıda Bulunmaktadır

Neticede, belirli bir ülkede kamu hizmetleri de dahil olmak üzere tüm idari çerçevenin, ortak idare hukuku ilkeleri üzerine kurulu bulunan ve bu ilkeler temel alınarak ölçülen genel standartları ne ölçüde karşıladığı aday ülkelerin AB'ye katılım amacına ulaşmaları konusunda ya da başka bir deyişle Avrupa İdari Alanı'nın asil oyuncularını olmaları hususunda hayati öneme sahiptir.