



This Project is co-funded by the European Union, the Republic of Türkiye and the Council of Europe.
Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.

İDARİ İTİRAZ BAŞVURULARINA İLİŞKİN İYİ İDARİ UYGULAMALAR REHBERİ



İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve
Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi



İDARİ İTİRAZ BAŞVURULARINA İLİŞKİN İYİ İDARİ UYGULAMALAR REHBERİ

Mary Cooke
Doç. Dr. Nilay Arat
Prof. Dr. Dođan Nadi Leblebici
Prof. Dr. Barış Övgün

İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve
Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi

Mayıs 2023

İdari İtiraz Başvurularına İlişkin İyi İdari Uygulamalar Rehberi, “İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi” kapsamında hazırlanmıştır. Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından ortaklaşa finanse edilmekte ve Avrupa Konseyi (AK) tarafından yürütülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı, Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Projenin nihai faydalanıcısıdır. Bu Projenin sözleşme makamı Merkezi Finans ve İhale Birimidir.

İdari İtiraz Başvurularına İlişkin İyi İdari Uygulamalar Rehberi, Avrupa Konseyi uluslararası ve ulusal proje uzmanları tarafından İngilizce dilinde hazırlanmıştır. Bu Rehber, Türkçe diline çevrilmiş ve yalnızca çevirmenin sorumluluğu altında yayımlanmıştır.

İngilizce baskısı: Guide to Good Administrative Practices for Administrative Appeals

İdari İtiraz Başvurularına ilişkin İyi İdari Uygulamalar Rehberi, Avrupa Birliği'nin maddi desteği ile hazırlanmıştır. İçerik tamamıyla, hazırlayan yazarlarının sorumluluğu altındadır ve Avrupa Birliği'nin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.

İçeriğinde yer alanların sorumluluğu yalnızca yazarlarına aittir ve her zaman Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi veya Türkiye Cumhuriyeti'nin görüşlerini yansıtmayabilir.

Tüm hakları saklıdır. Bu yayının hiçbir bölümü, İletişim Müdürlüğünden (F-67075 Strasbourg Cedex ya da publishing@coe.int) önceden yazılı izin alınmaksızın çevrilemez, fotokopi, kayıt ya da herhangi bir bilgi depolama ya da geri erişim sistemi dâhil olmak üzere, elektronik (CD-Rom, internet vb.) veya mekanik olarak, herhangi bir biçimde ya da araçla çoğaltılamaz, iletilemez.

Kapak tasarımı ve sayfa düzeni: Kurtuluş Karaşın

© Avrupa Konseyi, Mayıs 2023

Basım yeri: Tam Pozitif Reklamcılık ve Matbaacılık İç ve Dış Tic. Ltd. Şti.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	4
BÖLÜM 1 - İDARİ İTİRAZ BAŞVURULARI	6
i İdari itirazların kaynakları	6
Uluslararası standartlar	6
Türkiye'deki durum	8
ii Rehber hazırlanırken yürütülen süreç	10
iii İdari itirazlara yönelik iyi idare uygulamaları	12
Bölüm 1'de kullanılan terimlerden oluşan sözlük	13
İtiraz merciinin yetkileri	15
Temsiliyet	15
Maliyet	15
İçtihadın uygulanması	15
Aşama 1 – İdari işleme itiraz etmek için başvuruda bulunmak	15
Aşama 2 – İtiraz başvurusunun işleme alınması	17
Aşama 3 – İtiraz merciinin kararı	17
BÖLÜM 2 - İYİ İDARE İLKELERİ	19
i İyi idareye ilişkin önemli kaynaklar	20
Avrupa Konseyinin İdare ve Siz El Kitabı	20
Kamu Denetçiliği Kurumunun İyi Yönetim İlkeleri Rehberi	20
ii İyi idarenin temel ilkeleri	22
Ek I	
İdari itiraz başvurularının işleyişini iyileştirmeye yönelik tavsiyeler	25
Ek II	
İdari itiraz başvurusunda bulunan kişilere yönelik soru ve cevaplar	31
KAYNAKÇA	34

GİRİŞ

İdari İtiraz Başvurularına İlişkin İyi İdari Uygulamalar Rehberi adlı bu belge, *İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştay'ın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi* adlı ortak proje kapsamındaki birçok faaliyetten birisi çerçevesinde hazırlanmıştır. Bu ortak proje Avrupa Konseyi tarafından uygulanmakta ve Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından finanse edilmektedir.

Mahkemeler tarafından yapılacak yargılamalara alternatif olarak idari itiraz yolunun olması idare mahkemelerinin iş yükünü azaltmada çok önemli bir rol oynar. İdari itiraz başvuruları ayrıca idari politika ve usullerin değerlendirilmesini sağlayarak kusurlu olabilecek ve bu sebeple idari makamlar tarafından düzeltilmesi gereken hususları ortaya çıkarabilme potansiyeline sahiptir.

İdari İtiraz Başvurularına ilişkin işbu rehberin hedefi Türk mevzuatında hemen değişiklik yapılmasına gerek olmadan kullanılacak, kapsamlı bir bakış açısı sağlayan net, kısa, öz ve yeterince esnek bir rehber hazırlamaktır. Rehber'de idari itiraz başvurularıyla ilgili olan mevzuat ve ilgili standartlar tek bir belgede bir araya getirilmiş olup, amaç idari itiraz başvuruları alanında idari makamlara ve kişilere faydalı ve tutarlı biçimde kılavuzluk etmektir.

Rehber'in amacı tutarlı uygulamaları teşvik etmek ve idari işlemlere karşı itiraz ile ilişkili olarak idari makamların genel işleyişini iyileştirmek suretiyle Türkiye'deki idari itiraz sistemini güçlendirmektir. İyi işleyen bir idari itiraz sistemi ile idare mahkemelerinin iş yükü azalacak ve etkisiz, işe yaramadığı veya adil olmadığı düşünülen her türlü idari politika ve usullerin test edilmesi, alan incelenmesi ve revize edilmesine yönelik idari makamların devam eden çabalarına katkı sağlanacaktır.

İdari itiraz başvurularının tüm aşamalarındaki iyi uygulamalar İdari İtiraz Başvurularına yönelik İyi İdari Uygulamalar Rehberi'nde ayrıntılı biçimde açıklanmaktadır.

Bu Rehber'in birinci bölümünde hem uluslararası standartlar hem de Türkiye'deki durum açısından idari itirazların kaynakları açıklanmakta, rehber hazırlanırken yürütülen istişare sürecinin ayrıntıları belirtilmekte ve idari itiraz başvurularının tüm boyutlarıyla ilgili Uygulama Rehberi ortaya konmaktadır.

Rehber'in Ek I kısmında idari itiraz başvurularının işleyişini iyileştirmeye yönelik uygulama odaklı kılavuz ilkeler ortaya koymak amacıyla Rehber'de yer alan bazı unsurların ayrıntılı biçimde açıklandığı, idari makamlara yönelik bazı tavsiyeler yer almaktadır. İdari makamlara yönelik genel amaç idari itiraz sistemini güçlendirmek, tutarlı uygulamaları teşvik etmek ve idari işlemlere karşı itirazlara ilişkin idari makamların genel işleyişini iyileştirmektir.

Rehber'in Ek II kısmında idari bir karara itiraz etmek isteyen kişilere yol gösterecek bazı pratik soru ve cevaplar bulunmaktadır. Buradaki genel amaç idari işlemlere itiraz etmek açısından Türk hukukunda herkese yasal bir hak tanınmış olduğunu vurgulamak ve kişilerle idari makamlar arasındaki uyuşmazlıkları çözmek için yargı denetimine başvurmadan önce ihtiyari idari başvuru seçeneğinden daha fazla yararlanılmasını teşvik etmektir.

Rehber'in ikinci kısmında iyi idare ilkeleri hakkında genel bilgilere yer verilmiştir. İyi idare ilkeleri idari itirazlara ilişkin kararlar da dâhil olmak üzere idari makamların yürüttüğü tüm idari işlemler için geçerlidir. Bu Rehber'de sunulan bilgi genel açılardan sunulmuş olup idari itirazlarla ilgili iyi uygulamalar üzerinde durulmuştur.

İdari itiraz müessesesinin, Türk kamu idaresi sisteminde 6238 sayılı Kanun kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu ve 6701 sayılı Kanun kapsamında Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun işlevleri arasında yer alan yollar da dâhil olmak üzere, bireylere sunulan yargılama dışı yollardan bir tanesi olduğunu ifade etmek gerekir.

İşbu İdari İtiraz Başvurularına İlişkin İyi İdari Uygulamalar Rehberi, yasal bir belge niteliği taşımaz.

BÖLÜM 1

İDARİ İTİRAZ BAŞVURULARI

Rehber'in bu bölümünde hem uluslararası standartlar hem de Türkiye'nin bu konudaki durumu açısından idari itirazların kaynakları açıklanmakta, Rehber hazırlanırken yürütülen istişare sürecinin ayrıntıları belirtilmekte ve idari itiraz başvurularının tüm yönlerine ilişkin uygulama kılavuzu ortaya konmaktadır.

(i)

İDARİ İTİRAZLARIN KAYNAKLARI

Uluslararası Standartlar

İdari itiraz başvurularıyla ilgili aşağıda belirtilen Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği kaynakları özellikle önem taşımaktadır.

- **Avrupa Konseyi – Bakanlar Komitesinin (2007)7 sayılı Tavsiye Kararı'nın 22. Maddesi ve (2001)9 sayılı Tavsiye Kararı'nın III. Bölümü**

İdari itirazlarla ilgili standartlar Avrupa Konseyinin aldığı iki tavsiye kararında açıkça ele alınmıştır: *Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin İyi İdare Uygulamaları hakkındaki (2007)7 sayılı Tavsiye Kararı'nın "İtirazlar" başlıklı 22. maddesi ve İdari Makamlar ve Özel Kişiler arasındaki Dava Alternatifleri konusunda (2001)9 sayılı Tavsiye Kararı'nın "Kurum İçi İncelemeler" başlıklı III. bölümü.*

Özet olarak bu iki tavsiye kararı idari işlemlere yönelik yargı denetiminin olması gerektiğini fakat prensipte *yargı denetiminden önce* idari itiraz yolunun oluşturulması gerektiğini ifade etmektedir. Bu işlemlere göre bazı idari itiraz başvuruları zorunlu olabilir, idari itirazlar esasa dair bir itiraz olabilir veya idari işlemin yasalara uygunluğuna dair bir itiraz olabilir. Kişiler idari bir işleme itiraz ettikleri için hiçbir kamu kurumundan önyargılı bir tutumla karşılaşmamalıdır.

Esas itibarıyla bu iki tavsiye kararının beraber oluşturduğu etki, idari kararların yargı denetimine tabi olması fakat prensipte yargı denetiminden önce idari itiraz yolunun oluşturulması ve bazı durumlarda bu tür idari itiraz başvurularının zorunlu kılınması şeklindedir.

► Avrupa Konseyinin diğer tavsiye kararları

Bu konuyla ilgili olan Avrupa Konseyi tavsiye kararları şunlardır: *Adalete Başvuruyu Kolaylaştırıcı Tedbirler hakkında (81)7 sayılı Tavsiye Kararı, Mahkemelerde Aşırı İş Yükünü Önleme ve Azaltma Tedbirlerine ilişkin (86)12 sayılı Tavsiye Kararı, Resmi Belgelere Erişim hakkında (2002)2 sayılı Tavsiye Kararı ve İdari İşlemlerin Yargı Denetimi hakkında (2004)20 sayılı Tavsiye Kararı.*

Bu tavsiye kararlarında yer alan standartlar uyumsuzlukların yargı öncesinde çözülmesi, bilgiye erişim ve yargı denetiminden önce hukuk yollarının tüketilmesi konularını ele alır.

► Avrupa Konseyinin İdare ve Siz El Kitabı - 17. İlke

Avrupa Konseyinin *İdare ve Siz* adlı El Kitabı kişiler ve idari makamlar arasındaki ilişkileri düzenleyen idare hukuku ilkelerini ele alan kapsamlı bir rehberdir.

El Kitabı'ndaki 17. ilke kurum içi inceleme ile ilgilidir ve şu şekilde ifade edilmiştir: *"İdari makam tarafından yapılan bir idari işlemde olumsuz yönde etkilenen herkes söz konusu işlemin iç incelemesini / yeniden incelemesini talep etme hakkına sahiptir."*

17. ilkenin yorum kısmında ise kurum içi incelemeye ilişkin şu kriterler belirlenmiştir: Karar alma süreçleri için tanımlanan iyi idare ilkeleri aynı zamanda kurum içi incelemelerde de uygulanır, kurum içi incelemeler idari makamdaki yetkili kişiler tarafından gerçekleştirilmelidir, kurum içi inceleme talebi mahkemede dava açma işlemlerinin başla-

tilmasına yönelik süre sınırını tek başına askıya almalıdır, tercih edilen seçeneğin kurum içi incelemenin mahkemeye başvuru için ön koşul olması gerektiği varsayılmaktadır.

► Avrupa Konseyi – 2007 CJ-DA-GT Raporu – İdari İtiraz Başvuruları için Önerilen Asgari Standartlar

2007 tarihli Avrupa Konseyinin CJ-DA-GT Raporu bir dizi asgari standart belirlemiştir. Bu asgari standartlar idari itiraz prosedürünü oluşturan üç ana aşamayı tanımlamak için üç gruba bölünmüştür: İtirazın yapılması, itirazın işleme alınması ve itiraz merciinin kararı. Rapor'da diğer konularla ilgili Rehber ilkeler de yer almaktadır.

2007 tarihli CJ-DA-GT Raporu idari itiraz başvurularıyla ilgili uluslararası kaynakları ve iyi uygulamaları ele alan önemli ve değerli bir kaynaktır. 2007 Raporu'nun ekinde Avrupa Konseyine üye 16 ülkenin ayrıntılı biçimde cevapladığı bir soru listesi bulunmaktadır. İyi uygulamalara ilişkin üye devletlerden alınan cevaplar CJ-DA-GT Raporu'nda belirlenen asgari standartlara eklenmiştir.

► Avrupa Ombudsmanı – Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nın 19. Maddesi

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesi iyi idare hakkını düzenlemektedir. Avrupa Ombudsmanının hazırladığı ve Avrupa Parlamentosu'nun kabul ettiği *Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası*, AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde düzenlenen iyi idare hakkının uygulamada ne anlama geldiğini ve somut anlamda vatandaşların Avrupa Birliği idaresinden ne bekleyebileceğini açıklamaktadır.

Bu Davranış Yasası'nın 19. maddesinin başlığı "*İtiraz Hakkının Belirtilmesi*" şeklindedir ve bu maddeye göre kurumların kişilerin hak veya menfaatlerini olumsuz etkileyebilecek kararları, karara itiraz edilebilecek olası itiraz yollarına dair bir açıklamayı da içermeli ve itiraz yollarının niteliğini, itirazın iletilebileceği kurumları ve itiraz için belirlenen süre kısıtlamalarını özellikle belirtmelidir.

Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nın amaçları doğrultusunda (AB kurumlarına yapılabilecek) idari itiraz hakkı yukarıda bahsi geçen Avrupa Konseyi tavsiye kararlarında benzer şekilde ifade edilmiştir.

Türkiye'deki Durum

Yukarıda bahsi geçen kaynaklar uluslararası standartlarla ilgilidir.

Türkiye'de idari itiraz başvuruları açısından durumun uluslararası genel durumu yansıttığı söylenebilir. Türkiye'de idari işlemlerin yargı denetimini sağlayan, Anayasada ve kanunlarda net biçimde tanımlanmış bir hak bulunmaktadır. Ayrıca yargı denetiminden önce idari itiraz başvurusu hakkı da yasalarda net biçimde tanımlanmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na göre idari kararların yargısal denetimi Anayasa'nın 125. maddesinin gereğidir.

2577 sayılı *İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun* 11. maddesinde idari işlemlerin yargı denetiminden önce kullanılabilen genel idari başvuru hakkı düzenlenmektedir, bu maddeye göre kişiler idari işlemin kaldırılması, geri alınması veya değiştirilmesini idari işlemi tesis eden makamın üst makamından veya üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdaki isteyebilir.

2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi genel idari itiraz başvurusu hakkını düzenlemektedir. Türk hukukunda belirli hususlarda; örneğin eğitim, sağlık ve sosyal güvenlikle ilgili bazı alanlarda, idarenin aldığı ilk işlemlere itiraz hakkını düzenleyen bazı özel kanunlar da bulunmaktadır. Özel kanunlarla tanınan bu itiraz hakları diğer genel itiraz haklarından üstündür. Buna karşın bu Rehber'de idari itirazlarla ilgili olarak belirlenen iyi idari uygulamalar Türkiye'deki idari kurumlara iletilen her türlü itirazın işleme alınmasına ilişkin çalışmalar açısından önemli ve değerlidir.

Ayrıca Anayasa'nın 40. maddesine göre idari makamlar devlet işlemlerinde ilgili kişilere hangi kanun yolları ve mercilere hangi sürelerde başvuracaklarını belirtmek zorundadır. Bunun içerisinde idari usuller ve idari itirazlar bağlamındaki başvurular da yer alır. Bu sebeple idari makamlar idari işlemlerden etkilenen kişilere idari itiraz başvurusunun yolunu belirtmek zorundadır.

Bunların yanı sıra idari itirazlarla ilgili ikincil mevzuat da bulunmaktadır. *Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in* 12. maddesinin üçüncü bendinde kamu hizmetlerine yapılan başvurunun sonucunun olumsuz olması durumunda ilgiliye itirazla ilgili ayrıntıların bildirilmesi şartı düzenlenmiştir. Ayrıca

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6. maddesi de idari itirazlarla ilgili olup aşağıda (ix) bölümünde genel iyi idare esasları kapsamında bu maddeye tekrar değinilecektir.

Ayrıca bu Rehber'de ele alınan konulardan biri olan Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) *İyi Yönetim İlkeleri Rehberi'nin 15. ilke hakkındaki bölümünü (Karara Karşı Başvuru Yollarının Gösterilmesi)* de bu kapsamda değerlendirmek yarar sağlayacaktır.

(ii)

REHBER HAZIRLANIRKEN YÜRÜTÜLEN İSTİŞARE SÜRECİ

Rehber hazırlanırken Ankara'da 2022 yılı Haziran ayında ayrıntılı bir istişare süreci yürütülmüştür.

Kamu Denetçiliği Kurumu, Sağlık Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu ile görüşmeler yapılmıştır. Bunun yanı sıra, görevliler, vatandaşlar ve yargı mensupları ile de bir dizi odak grup toplantıları gerçekleştirilmiştir.

Yapılan görüşmelerde Türkiye'deki idari itiraz başvuruları sistemine ilişkin on iki sorudan oluşan bir soru setine odaklanılmıştır. Bu sorular şu üç başlıkta toplanmıştır: Başvuru Yolunun Mevcudiyeti - Kurum içi inceleme Mekanizması, Erişilebilirlik – Kişiler ve kurum içi inceleme ve Farkındalık – Kurum içi inceleme ve sistemden kaynaklı sorunlar.

Bu sorular aşağıda açıklanmıştır.

► Başvuru Yolunun Mevcudiyeti – Kurum içi inceleme mekanizması

Kurumunuzdaki kurum içi inceleme süreçleri – Aralarında şu soruların da bulunduğu bazı konular görüşmeler esnasında gündeme gelmiştir: Kurumunuzda kurum içi inceleme sistemleri nasıl işlemektedir? Farklı çalışma alanlarına ilişkin farklı kural ve sistemler var mıdır? Kurum içi inceleme başvurusunun yapılması gereken ve ardından incelemenin tamamlanması gereken süre kısıtlamaları belirlenmiş midir?

İstatiksel veriler – Kaç kurum içi inceleme başvurusu yapıldığını ve bu başvuruların ne ile ilgili olduğunu gösteren kurum içi incele-

me hakkında istatistiki verileriniz var mı? Kurumunuzun aldığı bazı idari kararlar mahkemelerde dava ediliyor olabilir, mahkemede dava edilmeden önce bu itirazların hangi oranda kurum içi incelemeden geçtiğini biliyor musunuz?

Kurum içi incelemeyi yapan personel – Bir kişi idari bir kararın kurum içi incelemesinin yapılması için başvuruda bulunduğu kurum içi incelemeyi kim yürütür? Aynı görevli mi, kıdemli başka bir görevli mi veya ayrı bir kurul mu?

Önerilecek iyi uygulamalar –İdari kararların kurum içi incelemesi kapsamında kurumunuzda özellikle iyi işlediğini ve Türkiye'deki tüm kamu kurumlarına iyi uygulama örneği olarak gösterilebileceğini düşündüğünüz alanlar var mı?

İyileştirilecek alanlar – Bizim bilmemizin faydalı olduğunu düşündüğünüz kurum içi inceleme usullerinizde iyileştirilecek alanlar var mı?

► Erişilebilirlik – Kişiler ve Kurum İçi İnceleme

Kişiler kurum içi inceleme hakkında nasıl bilgi edinmektedir? Bir kişi idari bir kararın kurum içi incelemeden geçmesi için başvuru yapmak isterse, kendisine süreci açıklamak için hangi bilgiler verilmektedir? Kişilere olumsuz bir idari karar hakkında bildirim yapıldığında o kararın incelenmesi için kurum içinde başvuru yapabileceklerine dair de bilgi veriliyor mu?

Önerilecek İyi Uygulamalar- İdari kararların kurum içi incelemesi kapsamında kişilerle kurulan etkileşim ve bu konuyla ilgili prosedürler açısından kurumunuzda özellikle iyi işlediğini ve Türkiye'deki tüm kamu kurumlarına iyi uygulama örneği olarak gösterilebileceğini düşündüğünüz alanlar var mı?

İyileştirilecek alanlar – Bizim bilmemizin faydalı olduğunu düşündüğünüz kişilerle etkileşim ve kurum içi inceleme usullerinizde iyileştirilecek alanlar var mı?

► Farkındalık – Kurum içi inceleme ve sistemden kaynaklı sorunlar

İçtihadın uygulanması – Mahkemelerin sizin kurumunuzla ilgili verdiği kararlar net, kolay anlaşılır ve uygulaması kolay mıdır? İçtihadta sistemden kaynaklı zorluklar üzerinde duruluyorsa, bu zorluklar ku-

rumunuzda nasıl ele alınıyor? İlgili içtihat sayesinde idari kararlarla ilgili olarak başlatılan kurum içi inceleme sayısı azalıyor mu?

Kurum içi incelemede uygulanan esaslar – Kurumunuzda idari kararların kurum içi incelemesini yaparken uyguladığınız standart ilkeler/esaslar var mı?

Önerilecek İyi Uygulamalar – İdari kararların kurum içi incelemesi ve bu konuyla ilgili sistemden kaynaklı sorunlar kapsamında kurumunuzda özellikle iyi işlediğini ve Türkiye’deki tüm kamu kurumlarına iyi uygulama örneği olarak gösterilebileceğini düşündüğünüz alanlar var mı?

İyileştirilecek alanlar – Kurum içi inceleme usullerinde iyileştirme yapılabilecek alanlar var mıdır? Bizim bilmemizin faydalı olduğunu düşündüğünüz kurum içi incelemelerle ilgili sistemden kaynaklı zorluklar var mı?

İstişare sürecinde üst düzey katılım sağlanmıştır ve on iki soruya verilen cevaplar Türkiye’deki idari itiraz sisteminin işleyişi hakkında değerli bir öngörü ortaya koymuştur.

Bu değerli görüşler bu Rehber’de açıklanan idari itirazlarla ilgili iyi uygulamalar kapsamında dikkate alınmıştır.

(iii)

İDARİ İTİRAZLARA YÖNELİK İYİ İDARE UYGULAMALARI

“İdari itirazlara yönelik iyi idare uygulamaları” ifadesi aslında ne anlama gelmektedir?

Bu konudaki başlangıç noktası 2577 sayılı *İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun* 11. maddesinde düzenlenen Türk hukukundaki genel ihtiyari idari başvuru hakkıdır. Yukarıda da bahsi edildiği gibi 11. madde ile kişilere idari işlemin kaldırılması, geri alınması veya değiştirilmesi için idari makamlara başvurma hakkı verilmiştir. Ayrıca eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi belirli alanlarda ilk başta verilen idari kararlara karşı itiraz hakkını düzenleyen özel kanunlar da bulunmaktadır.

Ayrıca yukarıda bahsi geçen uluslararası standartlar ve Türkiye’deki kaynaklarda belirtilen idari başvuru süreçleri yürütülürken uyulması

gereken yasal gerekliliklerin yanı sıra iyi uygulamalar da bulunmaktadır.

Bunun yanı sıra idari makamların görevlerini yerine getirirken genel anlamda uymaları gereken iyi idare esasları idari başvurular için de geçerlidir. (Rehber'in ikinci bölümünde belirtilen iyi idare esasları hakkında ilave genel bilgi vardır.)

Son olarak bu Rehber hazırlanırken yürütülen istişare süreci idari itirazlar bağlamında özellikle fayda sağlayan ve bu sebeple Türkiye'deki idarelerce benimsenmesi uygun olan bazı uygulamaları ön plâna çıkarmıştır. Bunun yanı sıra net bir rehberlik sağlanırsa fayda sağlayacak olan, yetersizliklerin olduğu bazı alanlar da bu süreçte tespit edilmiştir.

İdari makamlara uygulamada işe yarayacak tutarlı rehber bilgiler vermek ve idari itirazlarla ilgili iyi uygulamalar konusunda kişileri yönlendirmek için tüm bu parçalar Rehber'de bir araya getirilmiştir.

Rehber'de kullanılacak terimlere ilişkin sözlük aşağıda yer almaktadır.



Bu Bölümde Kullanılan Terimlerden Oluşan SÖZLÜK

İdari işlem –Bir veya birden fazla kişiyi ilgilendiren, kişiler hakkındaki tedbirlerle ilgili olarak idari makamların tesis ettiği düzenleyici nitelikte olmayan işlem.

İdari makam – Kamu hizmeti sunması veya kamu yararı adına hareket etmesi amacıyla ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde kamu hukuku ile kurulan kurum veya bu yetkilerin verildiği özel hukuk kuruluşu.

İdari itiraz–İdari işleme karşı yargı dışı yollarla itiraz edilmesi.

İtiraz mercii –İdari itiraz başvurusunun sonucunu belirlemeye yetkili kişi veya kurum.

Kişiler: Haklarında idari işlem tesis edilen gerçek veya tüzel kişiler (başka bir deyişle kanunla kurulmuş olan organlar).

Başvuru/itiraz sahibi: İdari itiraz başvurusunda bulunan kişiler.

Kamu görevlisi: İdari bir makam tarafından istihdam edilmiş olan memur veya sözleşmeli personel dâhil tüm personel. Bu Rehber'in amaçları doğrultusunda bu ifade kamusal veya yarı kamusal görevleri yerine getiren özel hukuk kuruluşları tarafından istihdam edilmiş personeli de kapsayabilir.

İdari itiraz sisteminin etkili olması için ilk tesis edilen idari işlemlerin net ve gerekçelendirilmiş olması gerekmektedir.

Öncelikle, idari itiraz sisteminin etkili olması için *ilk* aşamada alınan idari işlemin net ve gerekçeli olmasının önemi vurgulanmaktadır.

İdari makamların kişilerin hak veya menfaatlerini olumsuz etkileyebilecek işlemlerinin, bu işlemin hangi gerekçelere, olgulara dayalı olarak alındığını ve yasal dayanağını net biçimde yansıtmaması durumunda idari itiraz süreci hem ilk tesis edilen işlemi değiştirmek isteyen kişiler hem de itiraz konusu işlemi gerekçelendirmek isteyen idari makam için daha etkin olacaktır.

Bu sayede idari itiraz sistemi, daha net ve etkin bir şekilde işleyebilecektir.

İtiraz sürecinin her aşamasında net bilgilendirme ve iletişime ihtiyaç vardır

İdari itiraz sürecinin tüm aşamalarında etkili ve net bilgilendirme ile iletişim son derece önemlidir. İdari itiraz yolunun bulunduğu, itiraz sürecinin detaylarına dair kişilere aşırı karmaşık veya hukuki olmayan bir dilde net ve doğru bilgi verilmelidir. Kişilere itiraz sürecinde karar verme yetkisine sahip itiraz mercii ve varsa süre kısıtlamaları hakkında bilgi verilmelidir. İtirazlar neticesinde alınan tüm kararların gerekçeleri belirtilmeli, alınan karar yapılan itiraz başvurusuna uygun ve başvuruya ilgili olmalıdır. Kişiye itirazı neticesinde alınan karar hakkında bilgi verilirken yargı denetimi de dâhil olmak üzere kişinin önündeki seçenekler de açıklanmalıdır.

Aşağıda açıklanan idari itiraz sürecinin tüm aşamalarında net bilgilendirme ve iletişimin önemi üzerinde durulacaktır. Bu aşamalar şu şekildedir: Aşama 1- İdari karara itiraz etmek için başvuruda bulunmak; Aşama 2 – İtiraz başvurusunun işleme alınması ve Aşama 3 –İtiraz mercii'nin kararı.

İtiraz mercii tarafsız ve nesnel olmalıdır

İtiraz mercii idari itirazlar hakkında karar verirken tarafsız ve nesnel

olmalıdır. İdeal koşullar altında itiraz edilen karara hiçbir şekilde önceden müdahil olmamış kurum ve kuruluşlar arasından itiraz mercii olacak kuruluşlar belirlenmelidir.

İtirazda bulunan kişi herhangi bir önyargıya maruz kalmamalıdır

Kişiler idari işlemlere itiraz ettikleri için idari makamlardan kaynaklanan herhangi bir önyargıya maruz kalmamalıdır.

İtiraz mercii nin yetkileri

İtiraz mercii itiraz sürecini yürütme yetkisine sahip olmalıdır. Bu kurumlar idari itirazları düzenleyen süreç ve usulleri eksiksiz bilmeli, gereken deneyim ve uzmanlığa sahip olmalıdır.

Temsiliyet

İtiraz eden kişi avukat tarafından temsil edilebilmelidir.

Maliyet

İdari itiraz başvurularında itiraz eden kişilerin idari masrafları ödemesi gerekiyorsa, bu masraflar makul ve adil olmalıdır.

İçtihadın uygulanması

İtiraz edilen idari kararlar ilgili olabilecek içtihadın uygulanmasına dikkat edilmelidir.

Aşama 1-İdari karara itiraz etmek için başvuruda bulunmak

- *İtiraz eden kişilere itiraz olanakları hakkında eksiksiz bilgi verilmelidir.*

İdari işlemlerden etkilenen kişiler idari itiraz olanakları, itiraz sürecini karara bağlayacak makamın hangi makam olduğu ve geçerli olan süre kısıtlamaları hakkında uygun biçimde bilgilendirilmelidir. Geçerli olabilecek süre kısıtlamalarının kişilere net biçimde aktarılması ilgili mevzuatın karmaşık olduğu durumlarda özellikle önem taşır.

- *İtiraz eden kişilere itiraz başvurusunda bulunmak için uygun iletişim yollarının neler olduğu hakkında bilgi verilmelidir.*

Bu husus, yukarıda açıklanan konularla ilgilidir. Türkiye’de kişilerin idari bir makam ile iletişim kurabilecekleri birçok yol bulunmaktadır (örneğin

CİMER ve benzerleri gibi) ve bu iletişim yöntemlerinin hepsi de idari itirazlarla ilgili değildir. İtiraz edebilme potansiyeli olan kişilere idari itiraz başvurularının en iyi nasıl yapılacağına dair uygun ve net biçimde bilgilendirme yapılmalıdır. İdari itiraz başvurusu alındığında, hangi kanal aracılığıyla olursa olsun nesnel ve tarafsız olarak ele alınmalıdır.

► *İdari itiraz başvurusunun yanlış idari makama yapılması durumunda*

Bir idari itiraz başvurusunun yanlış idari makama yapılması hâlinde söz konusu makam itirazı, Anayasa'nın "idarenin bütünlüğü" ilkesi gereğince doğru makama iletmelidir.

► *İdari itirazın yargı denetiminden önce tamamlanması gereken zorunlu bir aşama olup olmadığı*

İdari itirazların yargı denetimi yoluna başvurmadan önce tamamlanması gereken zorunlu bir aşama olduğu durumlarda ilk idari işlemin tesisinden sonra kişiye bu konuda eksiksiz bilgi verilmesi önemlidir. Kişilere idari itiraz yoluna yargı denetimi yoluna başvurmadan önce tamamlanması gereken bir ön koşul olarak başvurmaları gerektiği bildirilmeli ve zorunlu idari itiraz aşaması için geçerli olan süre kısıtlamasına uyulmaması durumunda yargı denetimi yoluna başvuramayabilecekleri de net biçimde ifade edilmelidir.

► *İtiraz usulü ve kuralları*

İdari makam itiraz başvurusunda bulunmak için geçerli olan usul ve uygulama kuralları hakkında itiraz başvurusunda bulunan kişiye bilgi vermelidir.

► *İtirazın üçüncü tarafları etkilediği durumlar*

İtiraz usulüne katılabilmeleri için ilgili itiraz başvurusu başvurudan etkilenen üçüncü taraflara iletmeli veya bildirilmelidir.

► *İtiraz başvurusunda bulunanlara ilgili itiraz başvurusu dosyasına erişim izni verilmelidir*

İtiraz başvurusunda bulunan kişiler prensipte itiraz dosyasına ve itirazlarını gerekçelendirmek için gereken diğer tüm belgelere erişebilmelidir.

► *İtirazın amaç ve gerekçeleri*

İtiraz eden kişi itirazının amacını ve gerekçesini net biçimde ifade etmelidir.

Aşama 2-İtiraz başvurusunun işleme alınması

► İtiraz merciinin yetkileri

İtiraz mercii her türlü mevzuat ihlalinin inceleyerek hukuka uygunluk değerlendirmesi yapmalıdır. Ayrıca kural olarak, alınan idari kararın yerindeliliğini de inceleyebilmelidir.

► İtiraz edilen idari işlemin durdurulması

İdari itiraz süreci tamamlanana kadar ilk idari işlemin uygulanmasının durdurulması için talepte bulunulabilir. Bununla birlikte idari itiraz sürecinin tamamlanmasına dek ilk işlemin uygulanmasının durdurulacağına ilişkin genel bir kural bulunmamaktadır.

► İlgili dava açma süresinin durması

Ayrıca idari itiraz başvurusunun yapılabileceği bazı durumlarda itiraza konu işlemin dava açma sürelerinin durmayabileceği de ifade edilmelidir. Buna örnek olarak ivedi yargılama usullerinin kullanıldığı durumlar gösterilebilir.

► İtirazın işleme alınmasına yönelik süre kısıtlamaları

İtiraz mercii kanunla belirlenen süre içerisinde itiraz başvurusunu karara bağlamalıdır. İdari makam bu süre zarfında karar almazsa, idari itiraz başvurusunda bulunan kişiler mahkemeye gidebilir.

► Katılım hakkı ve usulde hakkaniyet

İtiraz işlemlerine taraf olan herkesin itiraz edilen kararı alan idari makam veya itiraz sürecine dâhil olan diğer taraflarca sunulan ilave savları duyma ve bunlara cevap verme hakkına sahip olmalıdır.

Aşama 3-İtiraz merciinin kararı

► İtiraz sonucu alınan kararın gerekçeleri belirtilmelidir

İdari itiraz başvurusu sonucunda alınan karara ilişkin uygun gerekçeler belirtilmeli ve en azından kişisel hak veya menfaatlerin doğrudan etkilendiği durumlarda itiraz başvurusuna bakan temyiz mercii aldığı kararın yasal ve olgusal gerekçelerini belirtmelidir.

► *Üçüncü tarafların etkilendiği durumlar*

İtiraz mercii üçüncü taraflara önceden haber vermeksizin ve onlara savlarını ileri sürme fırsatı tanımadan üçüncü tarafların aleyhine olacak şekilde idari makamın ilk tesis ettiği işlemi değiştirmemelidir.

► *İtiraz başvurusu sonucunda alınan kararın bildirimi*

İtiraz mercii aldığı kararı ilk işlemi tesis etmiş olan idari makam da dâhil olmak üzere itiraz başvurusu sürecine müdahil olan tüm taraflara bildirmelidir. İtiraz başvurusu sonucunda alınan karar gerekçeli olmalı ve yapılan başvuruya uygun ve başvuruyla ilgili olmalıdır.

► *İtiraz başvurusunda bulunan kişi önündeki diğer seçenekler hakkında bilgilendirilmelidir*

İtiraz başvurusu sonucunda alınan karardan etkilenen kişiler yargı denetimi ve geçerli süre kısıtlamaları da dâhil olmak üzere diğer seçenekler hakkında bilgilendirilmelidir.

Ek l’de idari itiraz başvurularının karara bağlanması sürecinin işleyişinin iyileştirilmesine yönelik pratik rehberlik ortaya koyan, idari makamlara yönelik bazı tavsiyeler verilmiştir.

Bu bilgilerle Rehber’in birinci bölümünün sonuna gelinmiştir.

Bu Rehber’in ikinci kısmında ise iyi idare ilkelerine ilişkin genel bilgiler yer almaktadır.

BÖLÜM 2

İYİ İDARE İLKELERİ

İyi idare ilkeleri genel anlamda, görevlerini yerine getirirken idari makamların uyması gereken ilkelere ve bu ilkelerin içerisinde idari itiraz başvuruları da yer almaktadır.

Bu bölümde yer alan bilgilere bakılarak iyi idare ilkelerinin bu Rehber'in birinci bölümünde açıklanan, idari itiraz başvurularıyla ilgili rehberlik sunabilecek önemli hususları temsil ettiği söylenebilir. Ayrıca bu Rehber'in Ek I'inde idari itiraz başvurularının işleyişini iyileştirmeye yönelik tavsiyeler listesi de bulunmaktadır.

Rehber'in ikinci bölümünün amacı iyi idare ilkeleri hakkında genel bilgi sunmaktır. Bu bilgiler iyi idare ilkeleriyle ilgili uluslararası kaynaklar ve Türkiye'deki kaynaklar üzerinden verilmiştir. Bazı temel ortak ilkelere de belirlenmiştir.

İyi idare konusu geniş kapsamlı ve önemli bir konudur. Bu bölümde açıklanan bilgiler sadece özet niteliğindedir. İyi idare ilkeleriyle ilgili olarak daha ayrıntılı bilgi ve yardım alınmak istenirse iki önemli kaynağa başvurulması önerilmektedir. Bu kaynaklar şunlardır: Avrupa Konseyi *İdare* ve *Siz El Kitabı* ve Kamu Denetçiliği Kurumunun *İyi Yönetim İlkeleri Rehberi*.

(i)

İYİ İDAREYE İLİŞKİN ÖNEMLİ KAYNAKLAR

Yukarıda açıklandığı gibi, bu Rehber'in kullanıcılarına daha fazla bilgi edinmek istediklerinde başvurmaları için önerilen iyi idareyle ilgili iki önemli kaynak bulunmaktadır. Bunlar Avrupa Konseyinin *İdare ve Siz* adlı el kitabı ve Kamu Denetçiliği Kurumunun *İyi Yönetim İlkeleri Rehberi'dir*.

Avrupa Konseyinin İdare ve Siz adlı El Kitabı

Avrupa Konseyinin idare hukuku alanında aldığı kararlar ve tavsiyeler, standart uygulamaları belirleyici niteliktedir ve iyi uygulamalarla ilgili uluslararası standartları yansıtır. Özellikle de Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin *İyi İdare Uygulamaları hakkındaki (2007)7 sayılı Tavsiye Kararı* Türkiye'nin de aralarında bulunduğu tüm üye ülkelerin ulaşması gereken iyi idare ilkeleri ile yakından ilgilidir.

Avrupa Konseyinin *İdare ve Siz* adlı El Kitabı ise Avrupa Konseyi sözleşmeleri ve tavsiye kararları ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin bu konuyla ilgili içtihadı uyarınca kişiler ve kamu kurumları arasındaki ilişkilerle ilgili idare hukuku ilkelerini açıklamaya yönelik kapsamlı bir rehberdir.

Bu Rehber'in giriş kısmında adı geçen *İdari İtirazlarda İyi İdari Uygulamalar Rehberi* adlı bu belge, *İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştay'ın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi* ortak projesi kapsamında Avrupa Konseyinin El Kitabı'nın Türkçe tercümesi *İdare ve Siz* adıyla 2020 yılı Eylül ayında yayımlanmıştır. Ayrıca Avrupa Konseyinin hazırladığı tanıtım videosuna Türkçe altyazı da eklenmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun İyi Yönetim İlkeleri Rehberi

İyi idareyi oluşturan farklı unsurlar Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile birincil ve ikincil mevzuatın ilgili hükümleri çerçevesinde Türkiye'deki idare sistemine yansıtılmıştır.

Türkiye'de idari makamlarca uygulanması gereken iyi yönetim ilkelerine ilişkin kapsamlı bir özet 28601 (mükerrer) sayılı ve 28/03/2013

tarhli Resmi Gazete’de yayımlanan *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına ilişkin Usul ve Esaslar hakkında Yönetmelik*’in altıncı maddesi çerçevesinde sunulmuştur.

Altıncı maddede bahsi geçen iyi yönetim ilkeleri şu şekildedir:

Kanunlara uygunluk,
Ayrımcılığın önlenmesi,
Ölçünlük,
Yetkinin kötüye kullanması,
Eşitlik,
Tarafsızlık,
Dürüstlük,
Nezakət,
Şeffaflık,
Hesap verilebilirlik,
Haklı beklentiye uygunluk,
Kazanılmış hakların korunması,
Dinlenilme hakkı,
Savunma hakkı,
Bilgi edinme hakkı,
Makul sürede karar verme,
Kararların gerekçeli olması,
Karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi,
Kararın gecikmeden bildirilmesi ve
Kişisel verilerin korunması.

Kamu Denetçiliği Kurumunun yayımladığı *İyi Yönetim İlkeleri Rehberi*’nde 28601 sayılı Yönetmelik’in 6. maddesinde listelenen iyi yönetim ilkelerinin her birine ilişkin ayrıntılı açıklamalar aşağıdaki başlıklar altında yer almaktadır:

Anlamı,
Hukuki dayanak,
Örnek olaylar ve
İlkeye ilişkin idareye tavsiyeler.

Kamu Denetçiliği Kurumunun *İyi Yönetim İlkeleri Rehberi* Türkiye'nin bakış açısıyla iyi idare ilkelerini açıklayan kapsamlı ve değerli bir kaynaktır ve Avrupa Konseyinin *İdare ve Siz* adlı El Kitabı'nı tamamlar niteliktedir.

(ii)

İYİ İDARENİN TEMEL İLKELERİ

Genel anlamda kabul görmüş geniş çaplı birçok iyi idare ilkesinin yanı sıra iyi idare ilkelerini ele alan uluslararası kaynaklarla Türkiye'deki kaynaklarda ortak tema olarak karşımıza çıkan bazı temel ilkeler de bulunmaktadır.

Avrupa Konseyinin iyi idare konusuyla ilgili kaynaklarına yukarıda değinilmiştir fakat iyi idareye ilişkin iyi uygulamaları ele alan uluslararası standartlar söz konusu olduğunda Avrupa Birliği'nin Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesi üzerinde de durulmalıdır. 41. madde iyi idare hakkını düzenlemektedir. İdari itiraz başvuruları bağlamında yukarıda bahsi geçen *Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası*, AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde düzenlenen iyi idare hakkının uygulamada ne anlama geldiğini ve somut anlamda vatandaşların Avrupa Birliği idaresinden ne bekleyebileceğini açıklamaktadır.

Türkiye'deki, Avrupa Konseyindeki ve Avrupa Birliği'ndeki tüm kaynaklarda karşımıza çıkan bazı iyi idare ilkeleri bulunmaktadır. İyi idareye ilişkin bu temel ilkeler aşağıda kısaca açıklanmıştır.

Kanunlara Uygunluk

İdari makamlar görev ve yetkilerini kanunlar, Anayasa'nın belirlediği kurallar, uluslararası hukuk, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve düzenleyici usullere uygun olarak ifa etmelidir.

Eşitlik

İdari makamlar karar alırken muamelede eşitlik ilkesine uymalı, kamu hizmetlerini yasal statüsü aynı olan herkese eşit biçimde sunmalı ve muamelede farklılık olduğunda bunu tarafsız gerekçelerle açıklamalıdır.

Tarafsızlık

İdari makamlar görev ve yetkilerini kişilerin inanç ve menfaatlerinden bağımsız olarak tarafsız biçimde icra etmelidir.

Ölçülülük

İdari makam karar alırken alınan kararların öngörülen amaç ile ölçülü olmasını ve kişilerin menfaatleri ile kamu yararı arasında adil bir denge gözetilmesini sağlamalıdır.

Hukuki Kesinlik

Bazı durumlarda aksini yapmak için meşru gerekçeleri olmadığı müddetçe, idari makamların idari davranış ve eylemlerinde tutarlı olmaları ve kişilerin meşru ve makul beklentilerini karşılamaları gerekmektedir.

Makul Sürede Karar Verme

Kişilerin idari makamlara yaptıkları başvurular başvurunun özelliklerini ve geçerli olabilecek süre kısıtlamalarını dikkate alarak makul derecede kısa bir süre zarfında karara bağlanmalıdır.

Katılım

İdari makamlar, kişilere uygun imkânları sağlayarak hak veya menfaatlerini etkileyen idari kararların alınması ve uygulanması sürecine katılmaları için fırsat tanımalıdır.

Mahremiyete Saygı

İdari makamlar özellikle de kişisel verilerin işlenmesi durumunda mahremiyete saygı göstermelidir.

Şeffaflık

İdari makamlar özellikle de kişisel verilerin işlenmesi durumunda mahremiyete saygı göstermelidir.

Burada Türk idare sisteminde önemli bir ilke olarak üzerinde durulan bir diğer ilke de finansal konularla ilgili **hesap verebilirlik** ilkesidir.

İyi idare ilkeleri genel anlamda, tüm idari işlevlerin yerine getirilmesiyle ilgilidir. İyi idare ilkelerine bu Rehber'in birinci bölümünde sunulan idari itiraz başvurularına yönelik kılavuz bilgilerde net biçimde yer verildiği görülecektir. Ayrıca Rehber'in Ek I kısmında idari itiraz başvurularını iyileştirmeye yönelik sunulan ilave tavsiye listesinde de iyi idare ilkelerine yer verilmiştir. İyi idarenin temel ilkelerinin yanı sıra **nezaket, ayırmacılığın önlenmesi, bilgilendirme hakkı** vs. gibi birçok farklı hak bu Rehber'de ele alınacaktır.

Sonuç olarak Rehber'in bu bölümünün idari makamların görevlerini yerine getirirken uygulamaları gereken iyi idare ilkelerini genel bir bakışla ele alan bir bölüm olduğunu vurgulamak gerekir.

Daha fazla bilgi ve yönlendirmeye ihtiyaç duyulursa, Avrupa Konseyi'nin *İdare ve Siz El Kitabı* ve Kamu Denetçiliği Kurumunun *İyi Yönetim İlkeleri Rehberi*'ne başvurulması tavsiye edilmektedir.

Ek I

İdari İtiraz Başvurularının İşleyişini İyileştirmeye Yönelik Tavsiyeler

İdari itiraz başvurularına yönelik iyi idari uygulamalar bu Rehber'in birinci bölümünde açıklanmıştır. Bu uygulamalar Türkiye'deki kanunlar ve Türkiye'nin Anayasasından kaynaklanan gerekliliklere, idari itiraz başvurularıyla ilgili uluslararası iyi uygulama standartlarına, iyi idare ilkelerine ve Türkiye'deki kamu idaresi sisteminde yer alan iyi uygulamalara dayalıdır.

Türkiye'deki kanunlara göre idari makamların idari itiraz başvurularına yönelik bir sistem oluşturmaları gerekmektedir. Bu Rehber'in birinci bölümünün (iii) iyi yönetim uygulamaları hakkındaki kısmında açıklanan kılavuz bilgiler idari itiraz başvuruları işleme alındığında uygulanmalıdır.

Bu Rehber'de listelenen tavsiyeler Türkiye'de bulunan kamu idaresi sistemini de dikkate alarak daha ayrıntılı uygulama rehberliği sunmak için bu Rehber'de yer alan bazı unsurların kapsamının genişletilmesi neticesinde oluşturulmuştur. Bu tavsiyelerin amacı idari makamlara yapılan idari itiraz başvurularının işleyişini iyileştirmektir. Bu tavsiyeler altı temaya göre gruplandırılmış olup tavsiyelerde ele alınan konuların çoğunun birbiriyle alakalı olduğu unutulmamalıdır.

1 Bilgilendirilme Konusuna İlişkin Tavsiyeler

Etkili ve net bilgi verilmesinin önemi tüm idari itiraz başvurusu sürecinde yani başvurudan önce, başvuru yapılırken ve başvurunun sonuçlandırılması aşamalarında vurgulanmıştır.

Rehber'in birinci bölümünde geçen ana noktaları baştan özetlemek gerekirse, kişilere idari itiraz başvurusu olanağının olduğuna, itiraz sürecinin ayrıntılarına, idari itirazı karara bağlayacak yetkili makamın hangi kurum olduğuna, itiraz sürecinde uygulanacak süre kısıtlamalarına ve prosedürlere, idari itiraz sürecine katılma hakkı bulunduğuna dair net ve doğru bilgi verilmelidir. Ayrıca sürecin son aşamasında itiraza ilişkin alınan kararın hangi gerekçelerle alındığı da bildirilmeli ve bu kararların kişilerin hak veya menfaatlerini doğrudan etkiledi-

ği durumlarda kararın hangi hukuki ve olgusal gerekçelerle alındığı açıklanmalı, bu kapsamda yargı yolu gibi kişilere sunulan diğer seçenekler de belirtilmelidir.

İstişare sürecinde kişilerin Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde idari itiraz süreci hakkında bilgiye ulaşabilmelerine yönelik öneriler dile getirilmiştir. İdari makamlar eğer bu türden bir bilgilendirmeyi sadece 4982 sayılı *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu* kapsamında bir talep aldıktan sonra yaparlarsa bilgi edinme yükümlülüğünün yeterince yerine *getirilmeyeceği* düşünülmektedir.

İdari makamların farkında olması gereken bir diğer husus ise idari itiraz başvurularıyla ilgili bilgi verirken engellilik, eşitlik ve erişilebilirlik konularını yeterince dikkate almaları gerekliliğidir. Bu husus istatistikler ve sistemlerle ilgili tavsiyeler bağlamında aşağıda ayrıntılı biçimde ele alınacaktır.

2 İletişim Konusuna İlişkin Tavsiyeler

İletişimle ilgili konuların bilgilendirme konusuyla bağlantısı nettir. İdari itiraz başvurularıyla ilgili verilecek tavsiyeler çerçevesinde iletişimle ilgili ayrı bir başlık açılmasını gerektiren bazı konular bulunmaktadır.

Türkiye'deki kamu idare sistemi içerisinde kişilerin CİMER ve vb. gibi yollarla idari makamlarla iletişim kurabileceği birçok yol bulunmaktadır.

İdari makamların çeşitli kanallarla aldığı iletilerin tümü idari itiraz başvuruları ile ilgili olmayabilir. Bazen sadece bilgi alma ile ilgili talepler olabilir. İdari itiraz başvurularıyla ilgili iletiler birden fazla kanal üzerinden ve birden fazla kez alınabilir. Çeşitli kanallardan iletişim kurmaya ilişkin bu olasılık kişilere fırsatlar sunarken, öte yandan aynı konuyla ilgili çok sayıda iletiyi değerlendirmek idari makamlar üzerinde gereksiz iş yükü oluşturabilir.

İdari itiraz başvuruları hangi kanaldan gelmiş olursa olsun, alındığı anda nesnel ve tarafsız bir şekilde ele alınmalıdır. Bununla birlikte, bir idari itirazın hangi iletişim kanalı aracılığıyla yapılmasının daha iyi olacağına dair bir açıklamanın idari makam tarafından yapılması en iyisi olacaktır. Potansiyel başvuruçunun, bir idari itirazın tam olarak nasıl yapılacağına dair uygun ve net bilgisi olmalıdır.

Buna ek olarak istişare sürecinde bazı idari makamların alınan tüm iletileri hızlı bir şekilde değerlendirme, uygun biçimde kabul etme ve ilgili birime göndermeye yönelik sistemlerinin iyi olduğu gözlemlenmiştir. Bu durum tüm idari makamlara uyarlanabilecek iyi bir uygulamaya işaret etmektedir.

3 Sistemler ve İstatistikî Bilgilerin Değeri Konusuna İlişkin Tavsiyeler

Rehber'in birinci kısmında yer alan kılavuz niteliğindeki ayrıntılı bilgiler dikkate alındığında genel anlamda iyi idare ilkeleri ile istişare sürecinde toplanan bazı faydalı bilgilerin uygulanması için idari makamların itiraz başvurularını teker teker sadece vaka bazında ele almasından ziyade bu başvuruları bütüncül bir sistem çerçevesinde değerlendirmesi tavsiye edilmektedir.

İdari itiraz başvuruları ilgili kamuoyu ile düzenli biçimde paylaşılan genel bilgilerin kaliteli olması, kişilerin itirazlarıyla ilgili konularda iletişimi nasıl kurmaları ve idari itirazı karara bağlayan itiraz merciinin hangi kurum olduğu vs. gibi konuların net olması gibi bazı temel unsurların idari itiraz başvuruları sisteminin bir parçası olması gerekmektedir. Yeterince ayrıntılı ve amaca uygun biçimde hazırlanmış şablon cevaplar var mıdır? İdari itirazlar işleme alındığında kullanılan standart prosedürler var mıdır? Bu prosedürler temyiz merciinin ve başvuru sahibinin lehine olacak şekilde yazılı biçimde de hazırlanmış mıdır? İdari itiraz sistemi kişilerin engellilik durumu, eşitlik ve erişim konularını yeterince dikkate alıyor mu? Bu ve benzeri sorular sorulabilir.

Sağlam bir idari itiraz başvurusu sistemi illa da kişi hakkında farklı bir karar alınmasını veya idari makamın aldığı ilk kararı başarılı biçimde gerekçelendirmesini sağlayan sistem değildir. Aksine sistemin sağlam olması için idari makamın aldığı ilk kararın bağımsız ve tarafsız biçimde ayrıntılı incelemeye tabi tutulması ve sonrasında da gerekirse bu kararın itiraz merci tarafından değiştirilmesi veya onanması gerekmektedir.

Şeffaf ve net biçimde düzenlenmiş idari itiraz başvuruları sistemi, kişilerde idari itiraz başvurusu olumsuz sonuçlansa bile sisteme güven duyulmasını sağlayacaktır.

İstişare sürecinde toplanan geri bildirim idari itiraz başvurularıyla ilgili ayrıntılı istatistiksel verilerin tutulması ile önemli bir değer yaratılabileceğini göstermiştir. Bu tür veriler idari makamın politikaları ve prosedürleri ile idari itiraz prosedürlerinde iyileştirme yapılabilecek alanların tespit edilmesine yardımcı olabilir.

4 Eğitim ve Uzmanlık Geliştirme Konusuna ilişkin Tavsiyeler

Kamu görevlileri kendi görev alanlarıyla ilgili mevzuat ve politikaları bilmelidir. Kamu görevlisinin itiraz mercii görevini üstlendiği durumlarda bu durum daha da önem kazanır.

İtiraz mercii görevini üstlenen kamu görevlileri bu görevi yerine getirecek yetkinliğe sahip olmalı, itiraz edilen idari kararı ilgilendiren mevzuat ve politikaları bilmeli ve idari itiraz başvurularını düzenleyen süreç ve usullere aşina olmalıdır.

İdari makamların rutin görevleri arasında kamu görevlileri için sürekli eğitim fırsatı sunulması yer almalıdır.

İyi idareyle ilgili tüm hususlar hakkında devamlı ve uygun eğitim olanlığının sunulması üzerinde de durulmuştur. İyi idare ilkeleri genel anlamda idari işlevlerin yerine getirilmesi ve bazen idari itirazın konusu olabilecek kararların alınması sürecinde esastır.

Örneğin, birinci bölümde vurgulandığı gibi, idarenin ilk aldığı kararlar da net ve gerekçeli olmalıdır ve bu kararların kişilerin hak veya menfaatlerini olumsuz etkilediği durumlarda hukuki dayanakları, hangi gerekçelere ve olgulara dayalı olarak alındığı net biçimde açıklanmalıdır. Bu hususlar kamu görevlilerine verilecek eğitimlerde vurgulanabilir. Bu sayede hem idarenin aldığı ilk kararı değiştirmek isteyen kişi hem de itiraz edilen ilk kararını gerekçelendirmek isteyen idari makam açısından idari itiraz başvurusu sistemi daha net ve etkili biçimde işleyecektir.

Örneğin idari itirazlar bağlamında başvuru sahiplerine nezaket ve saygı gösterilmesi ve başvuru sahiplerine farklı muamele edilmemesi farkındalığı idari itiraz başvuruları sistemine güven duyulmasını sağlayacaktır. Müşteri hizmetleri eğitimi iyi idareye ilişkin bu unsurları ön plâna çıkarabilir.

5 Hukuki Tavsiye Konusuna İlişkin Tavsiyeler

İstisare sürecinde belirli idari makamların veya idari makamların belirli bölümlerinin başarılı hukuk birimleri oluşturduğu, bunun sonucunda da idari itirazların daha etkin biçimde ele alındığı ifade edilmiştir. Hukuk birimlerinin olması bazı itiraz başvurularının savunulmasının veya başvuru sahibi lehine sonuçlanması gerektiği konusunda yapılacak değerlendirmelerde itiraz mercilerine yardımcı olabilir.

Kaynak konusunda ise idari itirazlar bağlamında hukuk tavsiyesinin idari makamlar bünyesindeki birimlerden verilmesi tavsiye edilmektedir.

Fakat idari makam bünyesinde hukuk biriminin bulunması itiraz edilen idari kararla ilgili mevzuatı ve politikaları bilme ve idari itiraz başvuruları ile ilgili süreç ve prosedürlere aşina olma şartını ortadan kaldırmaz.

Hukuk biriminin olması itiraz edilen idari kararlarla ilgili olarak dikkate alınması gereken içtihadın olup olmadığını değerlendirirken özellikle önem kazanacaktır.

6 İtiraz Mercinin Yapısına İlişkin Tavsiyeler

2577 sayılı Kanun'un 11(1) sayılı maddesi şu şekildedir:

“İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.”

İtiraz mercii bu kapsamda “üst makam” veya “işlemi yapmış olan makam” olabilir.

İstisare sürecinde bazı idari makamların özel bir yasa gereği veya gönüllü olarak kurulmuş olan, idari itirazları incelemekle görevli komisyonları, kurulları veya başka özel organları olduğu ortaya çıkmıştır.

İtiraz başvurusunu karara bağlayacak itiraz mercii idari itirazları inceleyen tarafsız ve nesnel olmalıdır ve itiraz başvurusunu inceleyen kamu görevlileri de itiraz edilen karara daha önceden müdahil olma-

mış olmalıdır. Ayrı bir itiraz merciinin oluşturulması bu konularda destekleyici olacaktır. Eğer uygunsa idari makamların idari itiraz başvurularıyla ilgili ayrı bir kurul veya birim oluşturmaları tavsiye edilmektedir.

Başvuru sahibi kişinin kendi çalıştığı idari makamın aldığı bir karara itiraz ettiği durumlarda ayrı bir itiraz birimi veya kurulu olmasının özellikle faydalı olacağı önerilmektedir.

Ek II

İdari itirazda bulunan kişilere yönelik soru ve cevaplar

Türk mevzuatına göre idari makamlar idari itiraz başvuru sistemini oluşturmalıdır. Rehber'in birinci bölümünün (iii) kısmında idari itirazlara ilişkin iyi idari uygulamalar ayrıntılı biçimde açıklanmıştır. Bu Rehber'in birinci bölümünün (iii) kısmı ayrıca idari itiraz başvurusunda bulunmak isteyen kişilere yardımcı olmak için hazırlanmış olup kişilere rehberlik edecek ana kaynak niteliği taşımaktadır.

Sık sorulan soruların cevapları aşağıda verilmiştir:

İdari itiraz ne anlama gelir?

İdari bir makam (Sağlık Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı veya Sosyal Sigortalar Kurumu gibi) sizinle ilgili bir işlem tesis ederse bu işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir karar alınması için kararı alan idari makama kurum içi itiraz yoluyla başvuruda bulunabilirsiniz.

Kimler idari itiraz başvurusunda bulunabilir?

İdari bir işlemde olumsuz yönde etkilendiğinizi düşünüyorsanız ve bu işlemin kaldırılmasını, geri alınmasını, değiştirilmesini veya yeni bir karar alınmasını istiyorsanız, ilgili idari makama idari itiraz başvurusunda bulunarak bunu yapabilirsiniz.

İdari itiraz başvurularına kim bakacak?

İdari itiraz başvurularının varsa bir üst makama yoksa aynı idari makama yapılmasına rağmen, itiraz ile ilgilenen kamu görevlilerinin itiraz edilen idari karara önceden müdahil olmamış olmaları standart uygulamaların bir gereğidir. Bu kamu görevlilerinin tarafsız ve nesnel biçimde hareket etmeleri zorunludur.

İdari itiraz başvurusunda bulunmak için ücret ödemem gerekiyor mu?

Çoğu zaman idari itiraz başvurularının ücreti yoktur. İdari itiraz başvurularında idari masraf ödenmesi gerekiyorsa, bu masraflar adil ve makul düzeyde olmalıdır.

Avukat tutmam gerekiyor mu?

İdari itiraz başvurularında yasal temsiliyet şartı yoktur. Fakat isterseniz bir avukat tarafından temsil edilebilirsiniz.

İdari itiraz başvurusunda bulunmak için uyulması gereken süre kısıtlaması ne kadardır?

Genel kural olarak, idari dava açma süresi içinde (kanunlarda dava açma süresi için özel bir düzenleme yoksa idari işlemler için 60 gün içinde idari itiraz başvurusunda bulunulabilir.

İdari itiraz sürecini oluşturan aşamalar nelerdir?

İlk aşama idari işleme itiraz başvurusunda bulunmaktır. Prensipte itiraz başvurusu dosyanıza ve itirazınıza gerekçe sağlayabilecek diğer tüm belgelere erişebileniz gerekmektedir.

İkinci aşama ise başvurunuzun işleme alınmasıdır. İdari makamın öne sürdüğü tüm ilave argümanlardan haberdar olma ve bunlara cevap verme hakkınız vardır.

Üçüncü aşama ise itiraz hakkında karar alınmasıdır. Bu kararla ilgili olarak uygun gerekçeler verilmeli ve en azından kararın kişilerin hak veya menfaatlerini doğrudan etkilediği durumlarda kararın alındığı hukuki ve olgusal gerekçeler belirtilmelidir. Yargı denetimi ve geçerli olan süre kısıtlamaları gibi diğer seçenekler hakkında da tarafınıza bilgi verilmelidir.

İdari itiraz başvurularında benim rolüm nedir?

İtiraz kararında kararın alınmasının ardındaki sebepler açıklanmalıdır. Eğer itiraz kararı lehinize değilse, ya (i) itiraz kararını kabul etmeye ya da (ii) konuyu daha ileri aşamalara taşımaya karar verebilirsiniz.

İtiraz kararı hakkında bilgilendirildiğinizde, yargı denetimi isteme hakkınız ve geçerli olan süre kısıtlamaları gibi başvurabileceğiniz diğer seçeneklerin ayrıntıları hakkında bilgilendirilmelisiniz. Mevcut olan diğer seçenekler arasında, örneğin, Ombudsmanlık Kurumu'na başvurmak yer alabilir.

Bu ayrıntıların size idari makamlar tarafından verilmesi gerekir. Buna karşın süre kısıtlamaları veya itiraza ilişkin kararın uygulamasının siz harekete geçmediğiniz sürece başlayıp başlamayacağı gibi konulardaki ayrıntıları öğrenmek için süreci sizin de takip etmeniz ve bu konularda proaktif olmanız tavsiye edilmektedir.

KAYNAKÇA

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi İyi İdare Uygulamaları hakkındaki (2007)7 sayılı Tavsiye Kararı (CM/REC)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi İdari Makamlar ve Özel Kişiler arasındaki Dava Alternatifleri konusunda (2001)9 sayılı Tavsiye Kararı (CM/REC)

Adaletle Başvuruyu Kolaylaştırıcı Tedbirler hakkında (81)7 sayılı Tavsiye Kararı

Mahkemelerde Aşırı İş Yükünü Önleme ve Azaltma için Tedbirlerine ilişkin (86)12 sayılı Tavsiye Kararı

Resmî Belgelere Erişim hakkında (2002)2 sayılı Tavsiye Kararı

İdari İşlemlerin Yargı Denetimi hakkında (2004)20 sayılı Tavsiye Kararı

Avrupa Konseyi İdare ve Siz El Kitabı

Avrupa Konseyi – 2007 CJ-DA-GT Raporu – İdari İtirazlar için Önerilen Asgari Standartlar

Avrupa Ombudsmanı - Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu

28601 sayılı ve 28/03/2013 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar hakkında Yönetmelik.

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) İyi Yönetim İlkeleri Rehberi.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.



This Project is co-funded by the European Union, the Republic of Türkiye and the Council of Europe.
Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.



İdari İtiraz Başvurularına ilişkin İyi İdari Uygulamalar Rehberi, Ekim 2018 ve 31 Mayıs 2023 tarihleri arasında yürütülmüş olan Türkiye’de “İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi” AB/AK Ortak Projesi kapsamında hazırlanmıştır. Projenin genel hedefi, idari yargının bağımsızlığının, tarafsızlığının ve etkinliğinin güçlendirilmesi ve toplumsal farkındalığın artırılması yoluyla kamunun idari yargıya olan güvenini artırmaktır.

İyi işleyen bir idari itiraz yolunun olması idare mahkemelerinin iş yükünün azaltılmasında çok önemli bir rol oynamaktadır. İdari itiraz başvuruları ayrıca idari politika ve usullerin değerlendirilmesini sağlayarak kusurlu olabilecek ve bu sebeple idari makamlar tarafından düzeltilmesi gereken hususları da ortaya çıkarabilme potansiyeline sahiptir.

İdari İtiraz Başvurularına ilişkin İyi İdari Uygulamalar Rehberinin amacı idari itiraz başvuruları hususunda tutarlı uygulamaları teşvik ederek, ilgili ulusal ve uluslararası standartları tek bir belgede kapsamlı bir bakış açısıyla net, kısa, öz ve yeterince esnek yaklaşımlarla bir araya getirmek ve idari itiraz başvuruları alanında idari makamlara ve kişilere faydalı ve tutarlı biçimde kılavuzluk etmektir.

İyi idare konusu geniş kapsamlı ve önemli bir konudur. Bu Rehberde ele alınan konular ve iyi idare ilkeleriyle ilgili olarak daha ayrıntılı bilgi edinmek istenirse iki önemli kaynağa başvurulması önerilmektedir: Avrupa Konseyi “İdare ve Siz” El Kitabı ve Kamu Denetçiliği Kurumunun “İyi Yönetim İlkeleri Rehberi”.

İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından ortaklaşa finanse edilmekte ve Avrupa Konseyi (AK) tarafından yürütülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı, Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Projenin nihai faydalanıcısıdır. Bu Projenin sözleşme makamı Merkezi Finans ve İhale Birimidir.

