

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	5
İÇİNDEKİLER	7
KISALTMALAR	9
GİRİŞ	13

BİRİNCİ BÖLÜM:

YÖNETİŞİM VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDEKİ GELİŞİMİ

I. YÖNETİŞİMİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ	17
1. Yönetim Kavramı ve Tarihsel Gelişimi	17
2. Yönetişim	26
II. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İYİ YÖNETİŞİMİN GELİŞİMİ VE EN ÖNEMLİ NEDENİ	34
1. Avrupa Birliği'nde İyi Yönetişimin Gelişimi	34
A. Genel Yaklaşım	35
B. Avrupa Birliği İyi Yönetişiminde İlk Dönem Gelişmeleri (1951-1993)	37
C. Avrupa Birliği İyi Yönetişiminde Ara Dönem Gelişmeleri (1993-2009)	47
D. Avrupa Birliği İyi Yönetişiminde Üçüncü Dönem: Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın Bağlayıcılığından Bugüne	58
2. Avrupa Birliği'nde Demokratik Meşruiyet Sorunu ve İyi Yönetişim	64

İKİNCİ BÖLÜM:

KURUMSAL BOYUTU İLE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İYİ YÖNETİŞİM

I. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İYİ YÖNETİŞİMİN NORMATİF ÇERÇEVESİ	77
1. Birincil Hukuk Kaynakları	78
A. Yazılı Kaynaklar	78
a. Antlaşmalar	78
b. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı	85
B. Yazılı Olmayan Kaynaklar	86
a. Avrupa Birliği Hukukunun Genel İlkeleri	86
b. Uluslararası Hukukun Genel İlkeleri ve Uluslararası Teamül	88
2. İkincil Hukuk Kaynakları	89
A. Bağlayıcı Hukuk	90

B.	Esnek Hukuk	92
a.	İyi Yönetişim İlkeleri ve Beyaz Kitap	96
b.	Açık Koordinasyon Yöntemi	100
3.	Avrupa Birliği'nin Uluslararası Anlaşmaları	103
II.	AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İYİ YÖNETİŞİME SAĞLANAN HUKUKSAL KORUMA VE ARAÇLARI.....	106
1.	Avrupa Birliği'nde İyi Yönetişime Sağlanan Hukuksal Koruma ve Sınırları.....	106
A.	Düzenleme Türüne Göre Hukuksal Koruma ve Sınırları	107
B.	Birlik Yetki Alanlarına Göre Hukuksal Koruma ve Sınırları	111
2.	İyi Yönetişime İlişkin Yargısal Koruma Araçları	116
3.	İyi Yönetişime İlişkin Yargı Dışı Koruma Araçları.....	122
A.	Siyasi Nitelikteki Koruma Araçları	122
B.	Kurumsal Nitelikteki Koruma Araçları.....	125
a.	Avrupa Parlamentosu.....	125
aa.	Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komitesi	127
ab.	Avrupa Birliği Kötü İdare Soruşturma Komitesi.....	127
b.	Avrupa Ombudsmanı	129

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

MADDİ BOYUTU İLE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İYİ İDARE HAKKI

I.	AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR ŞARTINDA İYİ İDARE HAKKI.....	135
1.	Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının Hukuki Niteliği ve Değeri	135
2.	Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın Diğer Avrupa Birliği Normları ile İlişkisi.....	145
3.	Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı Çerçevesinde İyi İdare Hakkı	153
A.	Genel Çerçeve.....	153
B.	Tarafsız, Adil ve Zamanında Muamele Hakkı	160
a.	Dinlenilme Hakkı	164
b.	Dosyaya ve Kişinin Kendisiyle İlgili Bilgi ve Belgeye Erişim Hakkı	169
c.	Gerekece Belirtme Zorunluluğu	172
C.	Tazmin Hakkı.....	174
D.	Antlaşma Dillerinden Birinde Yazışma Hakkı	176
II.	AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR ŞARTI DIŞINDA İYİ İDARE HAKKI.....	177
1.	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İyi İdare Hakkı.....	177
2.	Avrupa Birliği İyi İdari Davranış Kuralları	193
3.	Özel Olarak Düzenlenen Kişisel Verilerin Korunması Alanında İyi İdare Hakkı ...	202

SONUÇ **219**

KAYNAKÇA **225**

KISALTMALAR

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

DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
ECR	: Avrupa Mahkemesi Tutanakları / European Courts Reports
Ed(s).	: Editör(ler) / Editor(s)
EJPR	: Avrupa Politika Araştırma Dergisi / European Journal of Political Research
EOÜSBD	: Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi
EPPO	: Avrupa Kamu Savcılığı Ofisi / European Public Prosecutor's Office
ESBD	: Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi
EUROTAM	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
GATT	: Tarifeler ve Ticarete İlişkin Genel Anlaşma / The General Agreement on Tariffs and Trade
GDPR	: Genel Veri Koruma Tüzüğü / General Data Protection Regulation
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
IJPE	: Uluslararası Üretim Ekonomisi Dergisi / International Journal of Production Economics
IMF	: Uluslararası Para Fonu / International Monetary Fund
ISIA	: Uluslararası İlişkilerde İrlanda Çalışmaları / Irish Studies in International Affairs
ISSJ	: International Social Science Journal / Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi
İHY	: İnsan Hakları Yıllığı
İKV	: İktisadi Kalkınma Vakfı
JURİDİCA	: Tartu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
m.	: madde
ODGP	: Ortak Dış Güvenlik Politikası
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı)
OJ	: AB Resmi Gazetesi / Official Journal of the European Communities
OLAF	: Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi
para(s)	: paragraf(lar) / paragraph(s)
ReNEUAL	: AB İdare Hukuku Araştırma Ağı / The Research Network on EU Administrative Law

RG	:	Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete
S.	:	Sayı
s.	:	sayfa
SDÜSBED	:	Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi
Son Er. T.	:	Son Erişim Tarihi
SSRN	:	Sosyal Bilimler Araştırma Ağı / Social Science Research Network
TİSK	:	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TODAİE	:	Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
vd.	:	ve devamı
yay.	:	yayımları
YSBD	:	Yalova Sosyal Bilimler Dergisi

GİRİŞ

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

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

AB iyi yönetimi, sürekli değişen ve gelişen çok kademeli ve karmaşık kabul edilebilecek bir yoğunluğa sahiptir. Politik bir sistem olarak AB’nin anlaşılması nasıl ki AB bütünleşme sürecini öncelikle ortaya koymayı gerektiriyor ise benzer şekilde AB yönetiminin anlaşılması da onun uluslar üstü ve hükümetlerarası yönleri içinde belirginlik kazanmaktadır. Birliğin karar mekanizmalarında demokratikleşmesi ve AB vatandaşları nezdindeki meşruiyet krizini aşması bir iyi yönetim pratiği olarak görülmüştür.

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

Meşruiyetin güçlenmesi, AB yönetimine olan inanç ve güveninin sağlanması ve Birliğin vatandaşları ile yakınlaşmasıyla doğrudan bağlantı-

lıdır. Bu ise AB vatandaşları tarafından Birlik düzeyinde işleyişin düzeltil-diği ve iyileştirildiği bir yönetimin görülmesi ve kabulünü gerektirmek-tedir. İşte tam bu nokta itibariyle iyi yönetim ilkeleri hukukun üstünlüğü ve demokratikleşme süreçleri ile doğrudan ilintili olan çok daha geniş ve kapsamlı bir fonksiyona karşılık gelecek şekilde karşımıza çıkmaktadır. Nitekim AB yönetişimi hukukun üstünlüğü ile temel hak ve özgürlüklerin korunumu bağlamında AB vatandaşları ile doğrudan bir bağ tesis etme ve bunun üzerinden meşruiyet oluşturmayı hedefleyen bir gelişim serüvenine sahiptir.

AB iyi yönetişimi, AB'nin kendi kurumsal yapısı içinde daha verimli ve etkin bir yönetim nasıl inşa edilebilir sorusuna verilen cevapların hayata geçirilme çabası ile daha etkin bir yönetim arayışının adı haline gelmiştir. Bununla birlikte AB iyi yönetişiminin başlangıcında Birliğin kurumsal ya-pısında etkinliğin artırılması ve katılımcılığın sağlanması öne çıkmıştır. Sonrasında AB iyi yönetim ilkelerinin belirlenmesi ile beraber Birliğin ulusüstü yapısı içinde ortaya çıkan aksaklık ve demokrasi açığının gideril-mesine derman olacağı düşünülen bir ilaca dönüşmüştür. Birliğin demok-ratik meşruiyetine yöneltilen eleştirileri giderme motivasyonu içinde iyi yönetim zamanla hem kurumsal hem de maddi bir boyut kazanmıştır.

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

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

AB iyi yönetişimi, yargısal ve yargısal olmayan yollarla koruma altına alınmıştır. Yargısal koruma üye devlet mahkemeleri ve ABAD nezdinde açılan davalarla mümkün kılınırken Avrupa Ombudsmanı ve AP nezdindeki başvuru yolları ile de yargı dışı koruma araçları oluşturulmuş-

tur. Özellikle yargı sisteminin yetersiz kaldığı adalete erişimin önünde bazı kısıtların olduğu hukuka aykırılık ve ihlallerin yargıya götürülemediği veya götürülse dahi etkili sonuç alınmadığı durumlarda Avrupa Ombudsman'ınca kötü idarenin tespiti önemli bir çözüm alternatifi olmuştur.

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

Bu kitapta, yönetimden yönetişime geçişin içerdiği anlam yükünün çok disiplinli niteliği unutulmadan hukuk disiplini penceresinden AB özelinde "iyi yönetişim" ve bunun AB hukuku pratiğindeki "iyi idare hakkı" hem kurumsal hem de maddi hukuk boyutları ile ortaya konulmaya çalışılmıştır. Buradan hareketle yönetimden yönetişime evrilen terminolojinin hukuki süreçlerin işleyişine nasıl etkilediği "iyi idare hakkı"nın içeriğinin ne şekilde doldurulduğu, Birlik normatif alanında ve Birlik hukukunun uygulamasında nasıl karşılık bulduğunun ortaya konulması bu kitabın kapsamı içinde yer almaktadır. Bu amaç ve kapsam içinde kitap üç bölüme ayrılmıştır. İlk bölüm genel olarak yönetişime ve AB'deki gelişimine, ikinci bölüm AB iyi yönetişiminin kurumsal boyutuna, üçüncü bölüm ise maddi boyutuna ayrılmıştır.

Kitabın ilk bölümünde genel olarak yönetimin tarihsel seyir içindeki gelişimi ve yönetişimin kavramsal çerçevesi ortaya konulacaktır. Sonrasında, AB iyi yönetişiminin Birliğin kuruluşundan bugüne geçirdiği aşamalar ele alınacaktır. Bu bölümde son olarak AB'de iyi yönetişimin gelişimindeki en önemli neden olan demokratik meşruiyet sorunu iyi yönetişim bağlamında değerlendirilecektir.

Kitabın ikinci bölümü kurumsal boyutu ile AB iyi yönetişimini konu almıştır. Buna göre önce AB'de iyi yönetişimin normatif çerçevesi AB hukukunun kaynakları gözetilerek sistematik bir şekilde ortaya konulacaktır. Sonrasında ise AB iyi yönetişimine sağlanan hukuksal koruma ve bunun

sınırları yargısal koruma araçları ve yargı dışı koruma araçları kurumsal ve siyasal yönleri gözetilmek suretiyle ele alınacaktır.

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