

GÜNIŞIĞINDA YÖNETİMİN İSVEÇ ANLAYIŞI VE UYGULAMASI

Dr. Müslüm AKINCI*

ÖZET:

Yurttaşların serbest biçimde bilgiye ulaşma haklarını tanıyan ilkenin uzun bir geçmişi vardır. İdare, her durumda halkın gözü önünde çalıştığı için çok iyi ayırındadır. Kamuya açıklık üç amacı gerçekleştirir: hukuksal güvenlik, etkili idare ve doğru biçimde işleyen demokratik düzen (günüşığında yönetim).

İdari meseleler, özellikle bireyleri ilgilendiren işler, geleneksel olarak İdari Usul Kanunu'nda belirtilmiş olan usule göre ele alınır. *Förvaltningslag* farklı nitelikteki bütün idari işlere uygulanır. Yerel, bölgesel ve merkezi değişik kapsam ve uzmanlığa sahip idarelerin bu Yasaya göre faaliyette bulunması gerekir. Yasa özellikle bireyler ve özel hukuk tüzelkişileri bakımından büyük bir öneme sahiptir.

Resmi (idari) belgelere erişim bazı sınırlandırmalara tabidir. Bu sınırlandırmalar Sır Kanunu'nda titizlikle tanımlanmıştır.

ANAHTAR KELİMELER: İdari usul, Günüşığında yönetim, resmi belgelere ulaşma hakkı, açıklık, devlet sırrı, gerekçe bildirme.

THE SWEDISH APPROACH TO “GOVERNMENT IN THE SUNSHINE” AND IT’S PRACTICE

ABSTRACT

One important feature of Swedish democracy is openness. The principal rule that the citizens have free access to official documents has a very long history. The administration is well aware that it is working in the light of publicity. The principle of public access serves three main ends: It constitutes a guarantee of “legal security”, of “efficiency”, of administration and of a true political democracy (government in the sunshine).

Administrative matters, especially those concerning individuals, are traditionally dealt with in a formalized way according to Administrative Procedure Act (*Förvaltningslag*). APA is applicable to all different kinds of administrative matters, and shall be obeyed by authorities of varying size and

* Kocaeli Üniversitesi, Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ABD Öğretim Üyesi (muslumakinci@gmail.com)

expertise on a local, regional or central level. The Act is of great importance to individuals or private legal persons.

Access to official documents is subject to a number of restrictions. The restrictions are scrupulously specified in provisions of Secrecy Act (*Sekretesslag*).

KEY WORDS: Administrative procedure, government in the sunshine, free access to official documents, openness, state secrecy, stating reasons of decisions.

GİRİŞ

İsveç demokrasisinin önemli özelliklerinden biri de açıklık'tır.

İsveç kamu yönetimi "açıklık" gerekleri üzerine kuruludur. Açık toplum felsefesi her türden devletsel etkinliklere yansır.¹ Kişi güvenliği, sadece bireylerin fiziksel bakımdan güvenliğini değil, aynı zamanda manevi olarak güvende hissetmelerini de kapsar. Bu güveni birinci derecede devlet vermek zorundadır. Demokratik bir idarenin bireyler karşısında "emreden"den çok, saygı ve sorumlulukla "hizmet eden" konumunda bulunmasıyla, açık ve hesap verebilir olmasıyla meşruluğunu pekiştireceği kabul edildiğinden, İsveç toplumu şeffaflığa önem vermektedir.

Demokratik şeffaflık öncelikle yasama faaliyetlerinde kendini göstermektedir. İsveç'te seçmenler kendi oylarıyla seçilen temsilcilerinin yasama çalışmalarına rahatlıkla ulaşabilirler. Parlamento Kanunu (*Riksdagsordningen*)'nun 2. Bölüm, m.4'te parlamento genel kurulundaki toplantılar (ulusal güvenlik ve dış politika ile ilgili olup da hakkında gizlilik kararı verilenler hariç) halka açık yapılır. Ancak parlamentodaki daimi komisyonların toplantılarına katılma olanağı bulunmamaktadır. Komisyonlar da kamuya açık müzakere kararı almış ise bu takdirde dileyen bu müzakerelere dinleyici olarak katılabilir.

Yerel Yönetim Yasası'na göre belediye ve il meclislerinin toplantıları halkın katılımına açıktır.

Mahkemedeki duruşmaların da halka açık olarak yapılması esastır. Ancak davanın taraflarının haklarını korumak amacıyla bazı hallerde duruşmanın kapalı yapılmasına karar verilebilir. Devlet Sırları Kanunu belli nitelikteki resmi belgelere erişim kısıtlaması getirirse de bu, mümkün olan en az seviyede tutulmaktadır.

¹ **Petersson, Olof, (1994), Swedish Government and Politics, Stockholm: Fritess s.173**

1. Bilgiye Ulaşma Hakkı

İsveç'te bireylerin resmi belgelere erişim hakkının uzun tarihsel bir geçmişi vardır. Açıklık ilkesi 1766 tarihli Basın Özgürlüğü Kanunu (*Tryckfrihetsförordningen*) ile kabul edilmiştir. Benzer şekilde RF 2. Bölüm'de de bu konuya özgü hükümler yer almaktadır.

Bu düzenlemeler karşısında kamu idaresi, kural olarak yurttaşların gözü önünde çalıştığının ayırındadır. Sıradan yurttaş da basın mensupları kadar “açıklık” gereklerinden yararlanabilir. Kamuya açıklık üç amacı gerçekleştirir: hukuksal güvenlik, etkili idare ve doğru biçimde işleyen demokratik düzen.²

İdarenin dürüst, yansız ve etkili biçimde işlediğine dair inanç halka kapıların açık tutulmasıyla sağlanmaktadır. Politik kurumlardaki karar mekanizmasında olup bitenlerden halkın haberdar olması da siyasi demokrasinin işleyişini kolaylaştırdığı gibi, kararların demokratik meşruiyetine de katkı sağlar.³ İyi bilgilendirilmiş yurttaş, karar mekanizmasına daha aktif biçimde katılabilir; siyaset günlük yaşamın tabanına yayılarak katılımcı demokrasi yaşama geçirilir. Bu bağlamda, sıradan yurttaş herhangi bir profesyonel eğitim almaya gerek duymadan İsveç'te yönetim sürecine katılabilir. Kamu idarelerinin çalışmalarına aşinalık bu yüzden oldukça yaygınlaşmaktadır.

Basın Özgürlüğü Kanunu'nun Bölüm 2, m.1'de yer alan “İleri derecede düşünce alışverişi ve kamuoyunun aydınlatılması için her İsveç vatandaşının resmi belgelere erişim hakkı vardır” hükmü sadece “basını” değil, aynı zamanda “vatandaşın” da hakkını güvenceler.⁴

Bilgiye erişim hakkından herkes yararlanabilir (*offentlihetsprincipen*)⁵ Özel veya ticari bir amaçla bile istese, kural olarak herkes resmi belgelere ulaşabilir. Basın Özgürlüğü Kanunu'nun 14. maddesine göre idare başvuruda bulunanın kimliği nedeniyle bilgi vermektan kaçınamaz. Bireylerin idarenin misilleme yapmasından korkmalarına gerek yoktur. İsimli başvuruların yanıtsız bırakılması bile sözkonusu olmazken, bazı durumlarda gizlilik içeren bilgilerin verilmesinde kısıtlama getirilebilmektedir.

Özetlemek gerekirse, bilgiye erişim değişik biçimlerde olanaklıdır:

² **Regnemalm**, Hans, (1991), **Administrative Justice in Sweden**, Stockholm: Juristförlaget, s.120

³ **Ministry of Justice**, (2007), **The Right of Access to Official Documents in Sweden**, Stockholm, s.3

⁴ Bundan da öte, yabancılar da vatandaşlarla kural olarak aynı haklara sahiptirler. Şu kadar ki, bunların hakları anayasa ile güvencelenmediğinden bir yasa ile kısıtlama getirmek olanaklıdır.

⁵ Kamusal kayıtlara erişim ilkesi

—idarenin belgelerini inceleyebilecek herhangi bir kimse bu haktan yararlanabilir.

— devlette ve yerel yönetimlerde çalışan herhangi bir kamu görevlisi içeride neler olup bittiğine dair bilgi verebilir.⁶

—kamu idarelerinin basın sözcüleri medya aracılığıyla halka bilgi verebilir.

—halkın ve kitle iletişim araçlarının mahkemelerdeki duruşmalarda hazır bulunma hakları vardır.

—parlamentodaki yasama faaliyetlerine halkın ve basın mensuplarının dinleyici olarak katılma hakları vardır.⁷

İstenen bilgi ve belgeler gecikmeksizin (*mümkün olan en kısa sürede*) başvuruca ücretsiz olarak verilir. Ancak 10 sayfayı geçen belge fotokopileri çok küçük bir ücret karşılığında verilmektedir. Bilgi istenirken niçin istendiğine dair herhangi bir gerekçe belirtme zorunluluğu bulunmamaktadır.⁸

“Belge” (*handling*) deyiimi sadece yazılı metin ve resimleri kapsamaz, aynı zamanda okunabilen, dinlenebilen veya başka yollarla algılanabilen kayıtları da kapsar. “Resmi belge” (*allmän handling*) ise idarenin tutmuş olduğu her türden belgeyi ifade eder.⁹ Bütün merkezi ve yerel idareler bu kapsama girer. Parlamento, hükümet, mahkemeler, idari otoriteler ve belediye meclisleri bunların ilk akla gelen örnekleridir.¹⁰ Kayıt altına alınan bilgi ve belgelerin neyi içerdiği önemli değildir. İdarenin nihai bir kararı olabileceği gibi, müzakere ve yazanaklar da olabilir. Belge, idarenin kendisi tarafından hazırlanmış (*förvarad*)

⁶ Görevi ile ilgili konularda bilgi verme kamu görevlisinin anayasal “ifade özgürlüğü”nün bir parçası sayılır. Ancak sır saklama yükümlülüğü (*tystnadsplikt*)’ne giren konularda bu serbesti kısıtlanmaktadır. Bunların neler olduğu Devlet Sırları Kanunu’nda tanımlanmaktadır.

Kamu görevlilerinin halka bilgi verme yetki ve sorumluluğu şu hallerde kısıtlamaya tabi tutulabilir: -açıklanması halinde kamu düzeninin ve ulusal güvenliğinin ciddi biçimde tehlikeye girebileceği bilgiler (örneğin, istihbarat bilgileri),-“sır” olarak kabul edilmiş olan bilgiler, “meslek sırrı” kapsamında elde edilmiş olan bilgiler.

⁷ **Regeringskansliet**, (2004), **Public Access to Information and Secrecy with Swedish Authorities**, Stockholm, s.7

⁸ **Swedish Institute**, (2007), **The Swedish System of Government**, www.sweden.se, s.4

⁹ Regeringskansliet, 2007, 10

¹⁰ Devlet ve mahalli idarelerin yanı sıra, bu idarelerin karar sürecine dahil oldukları şirketler, kazanç amaçlı dernekler ve vakıflar da bu yasanın kapsamına alınmıştır.

olabileceği gibi (*held by public authority*), başkası tarafından tutulup idareye intikal eden (*inkommen- received by public authority*) belgelerden de olabilir (soruşturma, görüşme tutanakları vs.).¹¹

Bilgiye erişim hakkı mutlak bir hak olmayıp bazı kısıtlama ve kayıtlamalara tabi tutulabilmektedir.¹² Sınırlandırma yasa ile ve sınırlandırmanın sınırı açık biçimde belirtilerek yapılır. 1980 tarihli Sır Kanunu (*sekretesslagen*¹³ - 1980:100) bu konuda temel çerçeveyi belirler. Bunun dışında Basın Özgürlüğü Kanunu ve İfade Özgürlüğü Kanunu da sınırlandırmanın sınırını belirler.

Kendisinden bilgi edinmek üzere başvuruda bulunan idare verdiği bilgilerin kullanımı konusunda kayıtlamalar (*reservations*) koyabilir. Bu kayıtlama “başka bir yerde yayınlamama” ve “araştırma amacının dışında kullanmama” biçiminde olabilir.¹⁴

Belgenin niteliğini sınıflandırmada idareye verilen takdir yetkisi tamamen mekanik bir katılıkla tanımlanmazken, ondan “titizlikle” davranması istenir. “Gizlilik” sadece mevzuatta tanımlanan belli konu ve amaçlarla sınırlıdır. Bunlar;

- milli güvenlik veya İsveç devletinin bir başka ülke veya toplulukla ilişkisine ait bilgiler
- devletin mali politikası, para politikası veya paranın uluslararası tedavülüne ilişkin politikalarla ilgili bilgiler,
- kamu idaresinin denetim, teftiş ve inceleme etkinliklerini içeren bilgiler

¹¹ Sterzel, Fredrik (1995), “*Public Administration*”, (Offprint) **Swedish Law a survey**, Stockholm: Juristförlaget, s.87

¹² Österdahl, Inger, (1998), “*EU Law and Swedish Law on Public Access to Documents – Potential Contrasts*”, **Anglo - Swedish Studies in Law** (ed. Mads Andenas and Nils Jareborg), Uppsala: Iustus Förlag, s.242

¹³ 16 bölüm’den oluşan **Sır Kanunu** bütün *kamusal ilişkilerdeki* “sır” kavramına odaklanır. Devlet ve mahalli idarelerin yanı sıra, bu idarelerin karar sürecine dahil oldukları şirketler, kazanç amaçlı dernekler ve vakıflar da bu yasanın kapsamına alınmıştır. Kişi bakımından da bu yasanın birincil düzeyde muhatabı kamu görevlileri olmakla birlikte askerlik ödevini yerine getiren geçici görevliler ile kilisede çalışan din görevlileri de bu yasanın uygulamasında sorumluluk sahibidirler. Keza kamu görevlisi olmasa dahi, serbest meslek sahiplerinin (örneğin, doktor, avukat, psikolog gibi) mesleği gereğince edinmiş oldukları bazı duyarlı konulardaki bilgiler bakımından sorumlu kılınmışlardır.

¹⁴ Edinilen bilgi üzerine konulan kayıtlamalar ve sınırlandırmalar için yargıya başvurma olanağı mevcuttur.

- halkın ekonomik menfaatlerini içeren bilgiler,
- suçu önleme ve kovuşturmayla ilişkin bilgiler,
- kişilik hakları ve kişinin ekonomik durumuna ilişkin özel bilgiler¹⁵,
- hayvan ve bitki türlerinin korunması amacıyla tutulan kayıtlar'dır.

Bu bilgiler alelade biçimde muhafaza edilmezler. Gizliliğine karar verilen bir belge titizlikle muhafaza edilir. Bu kategoriye giren bilgi ve belgelerin ne kadarının açığa vurulabileceği de yine Sır Kanunu'nda belirtilmektedir. Örneğin özel yaşamın gizliliği hakkı ile kamu yararı arasında bir tartım yapıldığında ikincisi daha baskın geliyorsa bu bilgilerin açıklanması hukuka uygun kabul edilmektedir.¹⁶

İdare elindeki bilgi ve belgeleri kamusal erişimi kolaylaştıracak biçimde tasnif etmelidir. Bu amaçla her idare yeterli teknik donanıma sahip "bilgi edinme birimi" oluşturur.

"Sır" kapsamında değerlendirilen bir bilgi ya da belgenin korunma süresi 2 ile 70 yıl arasında değişmektedir. Genelde kişiye ait özel bilgiler 50–70 yıl, kişinin ekonomik menfaatleriyle ilgili gizli bilgiler ise 20 yıla sınırlı olarak korunmaktadır.

Bilgi edinmeye yönelik başvurunun reddi durumunda bu işleme karşı yargıya itiraz etme hakkı vardır.¹⁷ Ayrıca bilgi vermemekten dolayı kişisel bir zarar¹⁸ meydana gelmişse idarenin tazminat sorumluluğu doğar. Sır'ın ifşası Ceza Kanunu'nda da yaptırma bağlanmıştır. Bir kamu görevlisi veya meslek erbabı sır kapsamında değerlendirilen bir bilgiyi kasden veya ihmâl suretiyle açığa vurduğu takdirde para cezasının yanı sıra hapis cezasıyla cezalandırılabilir.¹⁹

¹⁵ Bazı kişisel verilerin tutulması ile ilgili koşullar 29 Nisan 1998 tarihli Kişisel Veri Kanunu (1998:204 *Personuppgiftslag*) tanımlanmıştır.

¹⁶ **Seipel**, Peter, (2001), "Sweden", **Nordic Data Protection** (Blume, Peter – Saarenpää, Ahti – Schartum, Dag Wiese – Seipel, Peter),Uppsala: Iustus Förlag, s.119

¹⁷ Bilgi edinme başvurusu reddedilen kişi idari istinaf mahkemesine itiraz başvurusunda bulunabilir. Burada istediği sonucu elde edememesi durumunda temyiz yoluyla Yüksek İdare Mahkemesi'ne başvurabilir. Başvurusu reddedilen bir kamu idaresi ise, o takdirde yargıya değil, hükümete itiraz edilir.

¹⁸ Bu zarar doğrudan ve/ya dolaylı maddi ve/ya manevi olabilir.

¹⁹ Ceza Kanunu'nun 20 Bölüm, 3. Ayrımı'nda kasıtlı olarak sırrı açığa vuranlara 1 yıla kadar hapis cezası öngörülmektedir.

2. Genel İdari Usul Hukuku

İsveç'te 1971'e gelene değin genel bir idari usul yasası bulunmuyordu. Genel idari teamüller ve değişik yasalarda usule ilişkin hükümlerle yetinilmeye çalışılıyordu. Sosyal yardım, vergi hukuku ve imar konularında usule ilişkin hükümlerden de yararlanılıyordu. Bu da doğal olarak "*parçacıl*" bir uygulama yaratıyordu.²⁰

İdari usule ilişkin beklentilerin tartışıldığı yıllarda hangi hukuk kültürünün örnek alınacağına karar verilemiyordu. Pek çok model arasında Anglo-Amerikan modeli üzerinde duruluyordu. 1909 sonrası Danimarka ve Norveç İngiliz modeline göre bir usul yasası geliştirmişti. İsveç de biraz buradan biraz da Fransız idare hukukundaki "*procédure non contentieuse*"dan güç ve ilham aldı.²¹ 1946'da bir Kraliyet Komisyonu İdari Usul Kanunu taslağı hazırlamakla görevlendirildi. Görev oldukça zordu; zor olduğu için de Komisyon ancak 1964'te raporunu yayınlayabildi. Oldukça ayrıntılı bir taslak hazırlanmasına karşın nedense bu uygun bulunmadı ve yeni bir taslak üzerinde çalışıldı. Uzun tartışmalardan sonra Parlamento 1971'de 20 maddeden oluşan bir İdari Usul Kanunu kabul ederek yürürlüğe koydu. Yeni yasa yürürlüğe girmekle birlikte, tartışmalar da başladı. Sorun, farklı düzey ve işlevlerdeki idari birimlere tek bir yasal düzenleme ile yön vermektir. Bazı idari örgüt ve faaliyetler için istisnalar koymak kaçınılmazdı. Zira trafik düzenine ilişkin kurallar ile vergiye ilişkin düzen ve işleyiş farklılıklar taşımaktadır. Şöyle bir çözüm bulundu; bazı idari faaliyetler yasadan bağışık tutuldu. Dahası, üç farklı türden norm öngörüldü: bir kısmı belli idarelere yönelik olanıydı; diğeri, yurttaşların belli menfaatleri ile ilgili olan hükümlerdi; üçüncüsü ise idari uyumsuzluklarla ilgiliydi. İstisnalar farklı sayıdadır. Yeni yasa merkezi hükümetin faaliyetlerini kapsamıyordu. Keza belediye organları, kolluk ve savcılık makamı da bunun dışında tutulmuştu. Amaç temel hakların sözkonusu olduğu disiplin işlemleri gibi konularda yasanın uygulanması öngörülüyordu.²²

Uygulamanın verdiği 15 yıllık bir deneyimin ışığında 1971 tarihli yasa 1986'da yeni İdari Usul Kanunu (1986:223 *Förvaltningslag- İUK*) ile değiştirildi.²³ Bu yasa ile bireylerin hukuk güvenliğini ve idarenin hukuka uygun, etkili işleyişini sağlamak amaçlanmıştır. İUK genel bir yasadır. Özel yasalarda var olan usule ilişkin hükümler ile İUK çeliştiğinde, (*lex specialis*

²⁰ **Marcusson**, Lena, (1995), "*Administrative Procedure*", **Swedish Law, a Survey**, Stockholm: Juristförlaget, s. 546

²¹ **Jägerskiöld**, Stig (1988), "*Administrative Law*", **An Introduction to Swedish Law** (Ed.By. Stig Strömholm), Stockholm: Norstedts, s. 88

²² Jägerskiöld, 1988, 89

²³ İUK, 1986:223

derogat legi generali) özel yasa hükümleri geçerlidir. İUK genel olarak idarenin tutumuna ilişkin ölçütleri belirler. Kamu hizmetini sunarken, idari bir karar alırken nasıl hareket edecek, yakınmalara nasıl çözüm üretecek (?) bu yasa ile düzenlenmiştir.

3. Kişinin “Usul” Güvenceleri

Bireylerin kendileriyle ilgili idari bir faaliyet hakkında “tam olarak” bilgilendirilmiş olması gerekir. Bu idarenin üzerine düşen önemli bir görevdir. Özellikle idari işleyiş süreci ile ilgili bir bilgi verme yükümlülüğü sözkonusudur. İUK idareye karar alma sürecinde bireylerin hukuksal güvenlik hakkını feda etmeksizin ucuz ve basit yöntemle mümkün olan en kısa sürede çözüm üretmesini emreder. Bu amaçla idareler karşılıklı iletişim ve işbirliği kanallarını mümkün olan en üst kapasitede tutarak sorun ve isteklere çözüm bulacaklardır (İUK m.6). Bu kolaylığı sağlamak üzere idareler her zaman için birbirleriyle işbirliği yapar.

Açıklık ilkesi gereğince işlem öncesi ve sonrası aşamalarda ilgilileri aydınlatma yükümlülüğü bulunmaktadır. Kişi, idare karşısında “başvurucu”, “yakınmacı” veya “bir taraf” sıfatında olabilir. Bir yapı izni, sosyal yardım veya ehliyet başvurusunda bireye konunun yetkili birimi (örneğin İmar ve İnşaat Kurulu, Sosyal Yardım Kurulu, İl İdare Kurulu) yanıt verir. Bina inşaat ruhsatında veya rekabete dair konularda bir komşu taşınmazın maliki veya rakip işletmenin sahibi müdahil sıfatıyla usule dahil olabilir. İmar ve İnşaat Kurulu komşu’ya ruhsata dair itirazlarını sorabilir. Keza bir markanın tescili talebinde tacirin rakiplerine konu ile ilgili itirazlarının olup olmadığı bir ilan işlemiyle sorulabilir. Keza bir karardan olumsuz olarak etkilenebilecek kişiler de 3. kişi sıfatıyla müdahale talebinde bulunabilirler.²⁴

Hukuksal temsil hakkı idari usul sürecinde de tanınan bir haktır. Adli Yardım Kanunu²⁵ (1996:1619) bir kimsenin “hukuksal yardım” (*rättshjälp*) talebinin nasıl ele alınacağını düzenler. Örneğin, uyuşturucu alışkanlığı olan veya ruh sağlığı bozulmuş olan bir çocuk hakkında sosyal rehabilitasyon merkezine alınma kararı verilirken kendisine gerekirse bir hukuki temsilci

²⁴ Bir yerin “tarihi değere sahip kültür varlığı” olarak tesciline yönelik kararda Yüksek İdare Mahkemesi bina sahibini ne başvuran, ne de kararın doğrudan kendisine yöneltilen kişi olarak görülebileceğini, üçüncü kişi konumunda olduğuna karar vermiştir.

²⁵ ct (SFS 2004:738) ile değişik

atanabilir. Bunun ücreti hazineden ödenir. Hatta dil konusunda bir zorluk çekenlere de bu yolla tercümandan yararlanma hakkı tanınmaktadır.²⁶

4. Bir Başvurunun Değerlendirilmesi

İdareye yapılan bir başvurunun yasada aranan önkoşulları sağlaması gerekir. Bu nedenle başvuru ilk aşamada “önkoşullar” yönünden incelenir. Bunlar;

-Yetki: Başvurulan makam istemin muhatabı mıdır?

-Ehliyet: Başvuranın hukuksal hak ve yetkisi var mıdır?

-Süre: Yasada öngörülen zamanaşımı sürelerine uyulmuş mudur? (Başvuru, -kural olarak- işlemin bildiriminden itibaren üç hafta içinde yapılmış olmalıdır)

-Biçim: Yasada aranan özel bir biçim koşulu varsa, bunun gereklerine uyulmuş mudur?

Başvuru makamı, yasada gösterilen yetkili ve görevli idare değilse (merci tecavüzü varsa) o takdirde kendisine başvuruda bulunulan makam dilekçeyi “gerçek” muhataba yollar ve konu ile ilgili olarak da dilekçe sahibine bilgi verilir.

Başvuruların kural olarak yazılı biçimde yapılması gerekmektedir birlikte, sözlü başvuru yapılarak bunun bir tutanağa aktarılması da olanaklıdır. Dilekçeye, istem konusu ile ilgili varsa kanıt araçlarının bunların da eklenmesi gerekir.

Önkoşullar bakımından bir eksiklik görülmezse o takdirde esasa geçilir. Burada hassas bir durum sözkonusudur. İdareden kamu yararı nedeniyle bir karar alması istenen başvurularda özellikle bu duyarlılıklar ortaya çıkabilir. Örneğin, akıl hastasının rehabilitasyona alınması, kaçak yapıyla mücadele, asosyallik eğilimi baskın gelen bir gencin yakın gözleme alınması gibi temel hak ve özgürlüklerin sözkonusu olduğu durumlarda “kendiliğinden araştırma” ilkesi gereğince ayrıntılı bir inceleme yapılır. Bu aşamada az çok eşit zemine sahip taraf uyuşmazlıkları sözkonusu olduğunda, “müzakere” yöntemine de başvurularak sorunun karşılıklı menfaatlerde buluşularak halline çalışılır.

İncelemeler genelde dosyadaki mevcut bilgi ve belgelere göre yapılır fakat gerekli durumlarda özel oturumlar ayarlanarak taraf ve tanık anlatımlarına, uzman kişilerin bilgilerine başvurulabilir. Amaç, karar vermeye yetecek doyurucu bir sonuca ulaşmaktır. İUK 13. maddesine göre idare gereksiz gecikmelere meydan verecek önlem ve uygulamalara başvurmamalıdır.

²⁶ **ennström, Bo, (1996), The Lawyer and Language, Uppsala: Iustus Förlag, 175 vd.**

Mümkün oldukça sade (*basit*), hızlı ve ekonomik biçimde meselenin ele alınması yasanın emridir (İUK, m.7).

Konunun aydınlatılması bakımından yararlı görülüyorsa tanık anlatımları ve keşif ihmal edilmemelidir (İUK m.14).

Karar makamında bulunan görevliler ile yakınmacı ve yakınma konusu arasında bir menfaat bağının bulunmaması gerekir. Bu menfaat bağı hısımlık ilişkisi nedeniyle olabileceği gibi (varsayılan potansiyel menfaat ilişkisi), ekonomik veya sosyal nedenlerle de olabilir. Bu durumda aralarında bağ olan ilgili görevlinin derhal işten elini çekmesi gerekir; değilse işlem yetki yönünden sakat duruma (*jäv*) gelir.²⁷

İnceleme boyunca kural olarak dosya ilgililerin incelemesine her zaman için açıktır. Hangi argümanların lehine, hangilerinin aleyhine olduğunu bilmeden tarafların kendi savlarını kanıtlamaları zordur. Dosyaya erişim hakkı, savunmada fırsat eşitliği sağlamanın önemli bir güvencesidir (İUK 16.m). Ancak bu hak bazı bakımlardan kısıtlamaya tabi tutulabilmektedir. Sır Kanunu'nun 14. Bölüm, m.5'e göre kamusal veya çok özel bir nedenle "sır" olarak nitelendirilmiş olan bilgi ve belgelere ulaşılmada kısıtlama sözkonusu olabilmektedir. Ancak bu durumda ilgili idarenin belgenin içeriği ile ilgili olarak dolaylı biçimde bilgi vermesi ve açıklandığı takdirde ciddi bir kamu veya özel zararın doğacağıının bildirilmesi gerekir. Dosyadaki bilgilerin teatisi (*kommunikationprincipen*) de önemli bir usul şartıdır. Karşı taraf bilgilendirilmeden –kural olarak- o bilgi veya belgeye dayanılarak karar verilemez. (İUK m.17).

2006 yılında yapılan bir değişiklikle İHAS 6. madde düzenlemesine paralel medeni bir hak veya yükümlülüğün belirlemesinde idarelere de adil yargılanma hakkı güvencelerine uygun hareket etme zorunluluğu getirilmiştir. (İUK m3/II) İdare karar vermeden önce usulüne uygun ve adil biçimde tarafları dinlemelidir (*audiatur et altera pars*).

Dosyada ileri sürülen argümanların kanıt araçlarıyla birlikte tek tek ele alınıp tartışılması gerekir.

Taraflar arasındaki iletişim, kural olarak yazılı olmakla birlikte son derece esnek yöntemler de kullanılabilir. Bu anlamda telefon, e-posta ve diğer iletişim kanalları da rahatlıkla kullanılabilir.²⁸

²⁷ arcusson, 1995, 550

²⁸ **avin**, Rune (2000), "Administrative Law and Procedure", Bogdan, Michael (Ed.) **Swedish Law, in the Millennium**, Norstedts Juridik, s. 101

Karar Aşaması: İdare, dosyada mevcut bulgular doğrultusunda karar verir. Burada önemli olan husus, idarenin istemden fazlasına karar verip veremeyeceğidir. Kural olarak “kamu yararını” ihlal etmeyen durumlarda idare istemden fazla ya da kişi lehine olabilecek bir başka karar verebilir.²⁹ İdare sadece dosyadaki bilgilerle yetinmez gerek gördüğünde her türlü kanıt aracını kendiliğinden harekete geçerek toplayabilir. Kanıt serbestisi (*bevisuppgift*) karar verme yetkinliğini güçlendiren bir olanak olarak görülür.³⁰ İdarenin doyurucu araştırma yapmış olması -ileride yargının önüne gittiğinde, usul ekonomisi bakımından- mesele hakkında hızla karar verilmesine olanak sağlar. Bir bakıma, idare de yargı önünde aksini kanıtlamak için özel çabalara girmek zorunda kalmaz.

Takdir yetkisinin (*skön /gottfinnande*) olduğu konularda idareye belli ölçüde karar serbestisi verilmiş olmaktadır. İdare takdir yetkisini hukuka uygun olarak kullanmalıdır. İdare, yerindelik (*opportunity -suitability*) değerlendirmesi yapabileceği gibi, hukuka uygunluk (*legality/legalitet*) değerlendirmesi de yapabilir. Kişi özgürlüğü ve mülkiyet gibi konularda idarenin takdir yetkisi daha kısıtlıdır. Bu konularda hukukun öngördüğü koşullara uygun tasarruf yetkisi bulunduğu kabul edilmektedir. Özellikle kolluk önlemlerinin uygulanmasında kişinin kendi rızası bile hukuka uygunluğunu sorgulamaktan başışık kılamaz. Her durumda idarenin kamu düzeni ve kamu güvenliği gibi konularda hukuk sınırları içinde hareket edilmesi sağlanır. Yetkinin tarafgir biçimde kullanılmış olması işlemi hukuka aykırı yapar. Polis (Görev ve Yetkileri) Kanunu (1984:387 *Polislag*)’nda kolluk yetkilerinin kullanımında “orantılılık” ve “gereklilik” gibi iki temel ilke öngörülmektedir: Kolluk müdahalesinin niteliği ve süresinin elde edilmesi beklenen amaçla ve bu amaca ulaşmak için kullanılan araçla orantılı olması gerekir. Keza müdahale amaca ulaşmak için gerekli (hatta zorunlu) olmalıdır. O sonuca ulaşmak için başka türlü (daha hafif) önlemler yeterli iken, daha ağır sonuçlar doğuracak olanın tercih edilmesi hukuka uygun değildir. Öte yandan idare yasada tanımlanan amacın ötesine de geçemez. Belli bir toplumsal çıkar kümesini korumak veya toplumun bir kesimini belli haklardan yoksun bırakmak niyet ve amacıyla yapılan işlemler yetki saptırması (*détournement de pouvoir*) olarak nitelendirilir.

İsveç idare hukuku uygulamasında hukuka uygunluk veya yerindelik gibi değerlendirme ölçütleri ikincil derecede kalır. İsveç Anayasası (RF Bölüm 1, m. 9)’a göre “nesnellik ilkesi” (*principle of objectivity*) öne çıkmaktadır.

²⁹ İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda ise idari yargı yeri taleple bağlı fakat çok istisnai durumlarda (*reformatio in melius*) gereği karşı tarafın özel menfaati zedelenmeyecekse talebin sınırlarını aşabilmektedir. ACPA. M.29

³⁰ Regnemalm, 1991, 192

“Mahkemeler ve idare kamu gücünün kullanımında hukuk önünde eşitlik, nesnellik ve yansızlık gereklerine göre hareket eder”. Bu ilke en çok takdir yetkisinin olduğu durumlarda dikkate alınmaktadır. Kamu otoritesi öngörülen amacın ötesine geçerse anayasal değerleri ihlal etmiş olur. Normun yanlış uygulanması da hukuka aykırılık oluşturur. Bu Türk idari yargılama hukukunda (İYUK m.2) ‘konu yönünden hukuka aykırılık’ durumuna denk gelir. İdare çeşitli seçenekler arasında tercihte bulunurken vardığı sonuç (karar) nesnellik ve yansızlık açısından kuşku doğurmalı; hukuk önünde eşitliği ihlal etmemelidir.³¹

5. Gerekçe Bildirme Yükümlülüğü

İdarenin verdiği bir kararın gerisinde yatan nedeni öğrenmek gerekçesini bilmekle olanaklıdır. Bununla idarenin olguları nasıl değerlendirdiği ve olgusal gerçekliğin hukuk kurallarıyla ne ölçüde uyduğu değerlendirilebilir. İdari işlemin doğruluğu konusunda ikna edici sonuç gerekçede anlaşılır ve ona göre itiraz edilip edilmeyeceğine karar verilir. İdarenin yetkisini nesnellik içinde kullandığı konusunda kamuyu (ya da dar anlamda işlemin taraflarını) ikna etmesi de, kararının gerekçesini ortaya koymakla mümkün olur. Bu, aynı zamanda şeffaf ve dürüst bir idarenin göstermesi gereken bir davranış biçimidir.

İdari Usul Kanunu’nun 20. maddesine göre idare’nin kural olarak ‘her türden’ kararının gerekçesini bildirmesi gerekir. Fakat bu zorunluluk, “nihai kararlar” için geçerlidir. Ara kararları, hazırlık işlemleri vs. gibi henüz kesin ve yürütülebilir aşamaya gelmemiş işlemler bakımından bu zorunluluk sözkonusu değildir. Gerekçede sunulan görüşlerin olgusal gerçekliği yansıtması gerekir. Varsayıma dayalı, hayali mazeretler ileri sürülerek karar verilemez. Örneğin, inşaat ruhsatı ile ilgili bir başvuru, inşaat yasağı olan bir bölgede olduğu gerekçesiyle ya da görünüm disiplinine uymadığı gerekçesiyle (somut ve geçerli olgular ortaya konmadığından) reddedilirse bu, gerekçe geçerli kabul edilemez.³²

Gerekçe bildirme zorunluluğu şu hallerde kısmen veya tamamen ihmal edilebilir;

1. bir karar herhangi bir tarafın menfaatini olumsuz etkilemiyorsa veya başka nedenlerle gerekçeyi bildirmek “açıkça” gereksiz görülüyorsa,

2. işlem (karar), kamusal bir makama atama, zorunlu olmayan eğitime kayıt veya diploma denkliği gibi konularla ilgiliyse,

³¹ Jägerskiöld, 1988, 90-91

³² Regnemalm, 1991, 197

3. milli güvenliğin, kişinin özel yaşamı veya ekonomik çıkarlarını korumaya ilişkin bir durum sözkonusu ise,

4. gerekçeyi yazmaya yetecek kadar zaman olmayan ivedi bir duruma ilişkinse,

5. RD 8. madde kapsamında düzenlenmiş olan konularla ilgiliyse (İUK m.20/II) ayrıntılı gerekçe belirtmeye gerek görülmemektedir.

Gerekçe, kararın kendisinde belirtilmemişse istem üzerine daha sonra da mümkünse bildirilmelidir.

Seri ve toplu başvurularda “matbu gerekçe” kullanma durumunu da Ombudsman açıklığa kavuşturmuştur; aralarında benzerlik olmakla birlikte, özünde küçük de olsa farklılıklar içeren olgularda başvurulara basmakalıp gerekçe bildirilmesi iyi yönetim hakkının ihlali sayılır.³³

Bildirim (tebliğ) usulü; kararın bildirim, hakkın kullanımı bakımından önemli sonuçlar doğurur. İdarenin kararı, tebliğle birlikte karşı tarafın hukukunda değişiklik yaratır. Keza kişi bakımından da itiraz süresi bildirimden itibaren işlemeye başlar (İUK m.21). Açıkça gerekli olmayan durumlarda (yazılı) bildirim zorunluluğu yoktur. Kararda aynı zamanda nereye, ne kadar sürede itiraz edilebileceği yasa yolları da belirtilmelidir.

Kararın Yürütümü (İcra Aşaması); İdari işlemin derhal mı, yoksa olası itiraz süreleri sona erdikten sonra mı uygulanacağı konusu işlemin özelliğine göre değişir. İtiraz mercii veya mahkeme bir işlemin yürütmesini ertelediği sürece, işlem derhal uygulanabilir nitelik kazanır (İUK m.29). İdari bir işlem bireyin mülkiyet hakkına veya özgürlüğüne ciddi ihlaller doğuruyorsa bu takdirde ilgili kişi ya da merci önceden uyarılmalıdır. Yürütmenin ertelenmesi bu durumda oldukça büyük bir öneme sahiptir. Ancak toplum yaşamı bakımından ivedilik arzeden (kamu düzeni, kamu sağlığı, yaşam hakkının korunması gibi) durumlarda erteleme olumsuz sonuçlar doğurabilir.

Kararın yürütümü için çoğu zaman özel usule gerek yoktur. Örneğin, kayıt, vatandaşlığa kabul, inşaat izni vb. idare bunun gereklerine uygun işlem yapar. Bazı durumlarda gönüllülük esası ile kararların gereği yerine getirilirken, bazen (örneğin, kolluk emrine uymama durumunda olduğu gibi) yaptırım tehdidi de devreye sokulabilir. Kaçak inşaat, vergi kaçırma, verginin geç ödenmesi, park ihlali, çevrenin kirletilmesi gibi kabahat türünden idari suçların cezasını idarenin kendisi verir. Bazen idari bir işleme cezai şart da eklenebilir.

SONUÇ

Demokratik toplum düzeninin önemli bir gereği olarak açıklık, idarenin hukuka ve hizmet ettiği topluma olan saygısının göstergesidir. Kamusal

³³ Regnemalm, 1991, 199

etkinliklerinde neyi, niçin yaptığını; nasıl yapacağını bilmeyen, bildirmeyen; yaptıklarının hesabını veremeyen bir yönetim meşruiyet zaafına düşer. Bu anlamda idari usul ilkeleri hem idare, hem de kişiler bakımından güvence oluşturur. İdare açıklık, nesnellik ve öngörülebilirlik gereklerine uyduğu ölçüde demokratik meşruiyetini güçlendirdiği gibi, toplumla olan ilişkilerinde de sert kırılmalar yaratmadan kendini tanıma ve özeleştiride bulunma imkânı elde eder. İsveç idari usul hukuku, idarenin faaliyetlerinde açıklığı ve hesap verebilirliği etkin kılmak üzere 17. yy'dan başlamak üzere gerçekleştirdiği sürekli bir yenileme kapasitesiyle rüşünü kanıtlamaya çalışmaktadır.

KAYNAKÇA

Jäkerskiöld, Stig (1988), “*Administrative Law*”, **An Introduction to Swedish Law** (Ed.By. Stig Strömholm), Stockholm:Norstedts

Lavin, Rune (2000), “*Administrative Law and Procedure*”, Bogdan, Michael (Ed.) **Swedish Law, in the Millennium**, Norstedts Juridik

Lavin, Rune, (1990), “*Civil and Administrative Procedure: The Differences and Their Explanation*”, Strömholm / Hemström (ed.), **Swedish National Reports to the XIII International Congress of Comparative Law**

Marcusson, Lena, (1993), “*Freedom of the Press. Rights and Protection of Informants to the Press*”, **Modern Legal Issues, An Anglo-Swedish Perspective** (Ed. Ulf Göranson), Uppsala: Iustus Förlag

Marcusson, Lena, (1995), “*Administrative Procedure*”, **Swedish Law, a Survey**, Stockholm: Juristförlaget

Ministry of Justice, (2007), **The Right of Access to Official Documents in Sweden**, Stockholm

Österdahl, Inger, (1998), “*EU Law and Swedish Law on Public Access to Documents – Potential Contrasts*”, **Anglo - Swedish Studies in Law** (ed. Mads Andenas and Nils Jareborg), Uppsala: Iustus Förlag

Petersson, Olof, (1994), **Swedish Government and Politics**, Stockholm: Fritzes

Regeringskansliet, (2004), **Public Access to Information and Secrecy with Swedish Authorities**, Stockholm

Regnemalm, Hans, (1991), **Administrative Justice in Sweden**, Stockholm: Juristförlaget

Seipel, Peter, (2001), “*Sweden*”, **Nordic Data Protection** (Blume, Peter – Saarenpää, Ahti – Schartum, Dag Wiese – Seipel, Peter), Uppsala: Iustus Förlag

Sterzel, Frerdik (1995), “*Public Administration*”, (Offprint) **Swedish Law a survey**, Stockholm: Juristförlaget

Swedish Institute, (2007), **The Swedish System of Government**, www.sweden.se erişim tarihi 10.10.2008

Wennström, Bo, (1996), **The Lawyer and Language**, Uppsala: Iustus Förlag