

BİLGİ EDİNME HAKKI KANUNU TÜRK KAMU YÖNETİMİNİ “CAMDAN EVE” DÖNÜŞTÜRÜR MÜ?

Dr. Ramazan Şengül

Konya Selçuk Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi



Özet

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 24 Nisan 2004’de yürürlüğe girmesiyle, Türkiye’de açıklık, şeffaflık ve demokratik yönetim konularında önemli bir adım atılmıştır. Bu kanun ile kamu yönetiminde şeffaflık konusu tekrar gündeme girmiş bulunmaktadır. Şeffaflık, yönetimin dış çevreye açılması anlamında faaliyetlerinden toplumun haberdar olmasını amaçlamaktadır. Kapalılık ve gizlilik üzerine kurulu klasik yönetim anlayışında, yönetim yönetilenlerle olan ilişkilerinin çerçevesini bizzat kendisi belirlemektedir. Şeffaf yönetim anlayışı ise, klasik yönetim anlayışını yönetilenlerin bilgilendirilmesi yoluyla katılıma olanak verecek şekilde dönüştürmeyi amaçlamaktadır.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile amaçlanan gizlilik üzerine kurulu Türk kamu yönetiminin işleyişini köklü değişikliğe uğratmaktadır. Yönetilenlerden bilgileri gizleyen, yönetsel diyalogtan kaçınan anlayıştan, yönetilenlerle bilgileri paylaşan, onları katılımcı olarak gören ve faaliyetlerini herkesin gözüönünde gerçekleştiren anlayışa geçmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Şeffaflık, kamu yönetimi, bilgi edinme hakkı, yönetsel diyalog, katılım.

Does the Law of Receiving Information Right Transform Turkish Public Administration in to “House of Glass”?

Abstract

An important step has been taken in terms of transparency and democratic administration in Turkey with the law numbered 4982 which came into force 24 April 2004. This law has also brought the transparency issue on the agenda of Turkish administration system. One of the basic objectives of transparency of administration is to inform society about the activities carried out by administration. In the classical system, administration is build mainly upon secrecy; in fact, it is the administration which decides the limits and the framework for its relations with the public. On the contrary, a transparency in the public administration means that old classical system should be transformed in a way that public are able to participate in the activities of public administration.

The main aim of the Law is to make some tremendous changes in the Turkish Public Administration which is, to some extent, not countable for the citizens. Furthermore, the new law is expected to transform of ‘old classical system’ to the new one in which citizens have a right to access information about the activities of public administration. In addition, the new system will allow the public to participate in activities of the administration.

Key words: Transparency, public administration, right of receiving information, administrative dialogue, participation.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini “Camdan Eve” Dönüştürür mü?

GİRİŞ

Klasik kamu yönetimi modeli, yönetimin her yerde hazır olmasını ve yönetilenlerle olan ilişkilerinin bizzat yönetim tarafından belirlenmesini öngörmektedir. Model uygulandığı şekliyle eleştirilere konu olmaktadır. Yönetilenler, yönetimin kendi hizmetlerinde olmasını, taleplerinin dikkate alınmasını istemekte, bürokrasinin yavaşlığını ve işleyişindeki eksiklik ve yetersizliklerini eleştirmektedirler. Klasik yönetim modelinin sorgulanması, yönetimin vatandaşlara açılmasını gerektirmiş ve vatandaşların taleplerini dikkate almaya zorlamıştır. Bu noktada M.Crozier, devletin/yönetimin ölçülü (*modeste*) olması gerektiğini belirtip, ölçülü devletin yönetilenler için neyin iyi olduğunu onlardan daha iyi bilen devlet olmadığını altını çizmektedir. M.Crozier'e göre ölçülü devlet, yönetilenlere güvenen gelişmeci bir görüştür (1997:9).

Birçok liberal ülke 1960'li yıllardan itibaren kamu yönetimlerini şeffaflaştırmaya (*transparence*) yönelik hukuksal düzenlemeler yapmaktadır. 1766 İsveç modelinden esinlenerek yapılan yönetsel şeffaflık alanındaki düzenlemelerin ortak özelliği, yönetsel belgeleri görme, yönetsel işlemlerin gerekçelendirilmesi ve enformatik veriler alanlarında olmasıdır. Yapılan düzenlemelerin amacı, yönetilenlere bu alanlarda yeni garantiler vermeye yöneliktir (CHEVALLIER, 1994:423).

Fransa'da kamu yönetiminin işleyişinde şeffaflığı sağlamak üzere birbiri ardına üç kanun yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunlar, 6 Ocak 1978 tarihli Enformatik, 17 Temmuz 1978 tarihli Yönetsel Belgeleri Görme Hakkı ve 11 Temmuz 1979 tarihli Yönetsel Kararların Gerekçelendirilmesine ilişkin kanunlardır. Birbirini tamamlayan bu üç kanunun ortak uygulama alanı kamu hizmeti olmaktadır (LASSERRE vd.,1987:76). Yönetilenlerin yönetsel karar alabilme sürecine katılımı konusunda ABD'de de “Günüşiğinde Yönetim

Kanunları" kabul edilmiştir. Bunlar 1946 tarihli Yönetmelik Kanunu, 1966 tarihli Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu ve 1974-1976 yıllarında çıkarılan Günişığında Yönetim Kanunlarıdır (ÖZAY, 1996:15).

Kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanmasına yönelik liberal demokratik ülkelerde görülen çabalar Türkiye'de de yansımaları bulmuştur. 9.10.2003 de kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK) (RG.24.10.2003-25269) Türk kamu yönetiminin şeffaflaşmasına yönelik önemli bir açılımın kanuni dayanağını teşkil etmektedir. Kanunun amacında şeffaf yönetime vurgu yapılmaktadır (Md.1):" Bu kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir."

Fransız kamu yönetim sisteminden esinlenerek Tanzimat döneminde biçimlenen Türk kamu yönetimi sistemi, genel çizgilerini koruyarak Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmektedir. Türk kamu yönetimi yapı ve işleyiş bakımından gizlilik üzerine kurulmuş olup dış çevresiyle irtibatı kopuk bir görüntü sergilemektedir. Yönetimde kapalılık kural, açıklık istisna olmuştur (ERYILMAZ, 2000:237). Klasik Türk kamu yönetim anlayışında, vatandaşın yönetsel karar alma sürecine katılımı çok sınırlı olmaktadır. Bu yönetim anlayışında vatandaş, yönetim karşısında "boynu kıldan ince" ve "mazlum" kabul edilmektedir (ÖZAY, 1996:15). Tanzimat'la beraber kamu yönetiminde yapılan reform hareketlerine rağmen, yönetim ile vatandaş arasındaki ilişki geleneksel olarak mesafeli olmuştur. Kamu yararı kavramı, toplum yararından çok devlet yararı anlamını taşımıştır. Kamu hizmetinin işleyişindeki bütün bozukluklara ve yetersizliklere rağmen "kutsal, ulaşılmaz, yüce" devlet görüntüsü devam etmiştir (EMRE, 2003:218).

Kapalılık ve gizlilik prensipleri üzerinde faaliyet gösteren klasik yönetim sistemi eleştiri konusu olmuş ve kamu yönetiminin dışa açılması anlamında yönetsel şeffaflık dile getirilmeye başlanmıştır. Şeffaflık, yönetimin faaliyetlerinden kamunun haberdar olmasını amaçlamakta olup, kamu yönetimi karşısında sosyal baskının artmasını sağlamaya yönelik bir uygulamadır.

Klasik yönetim anlayışının şeffaflık yönünde dönüşümünü sağlamak üzere yürürlüğe giren BEHK, bu yönde atılmış dikkate değer bir adım olmaktadır. Çalışmamız, girilen yeni süreçte kanunun, klasik Türk kamu yönetimi anlayışını şeffaflaşma yönünde nasıl etkileyebileceğini tartışmayı amaçlamaktadır. Diğer bir ifadeyle, kamu yönetiminin geleneksel olarak söylendiği gibi bir nevi "camdan eve" (*maison de verre*) dönüşüp dönüşmeyeceği sorusunu irdelemeye yöneliktir.

I-GİZLİLİKTEN ŞEFFAFLIĞA

Kamu yönetimi geleneksel olarak faaliyetlerini gizlilik içinde yürütmek eğilimi göstermiştir. Yönetimsel gizliliğin meşrulaşmasında, kamu yönetiminin verimli çalışabilmesi ve devletin üstün çıkarlarının korunması argümanları belirleyici olmuştur. Kararların hazırlanması, alınması, düzenleyici ve bireysel işlemlerin yapılması hep yönetimin bir iç işi olarak algılanmıştır. Kamu görevlilerinin, dış çevrenin müdahalesi olmaksızın görevlerini yapabilmelerinin, devletin üstün çıkarları için ne kadar önemli olduğu savı yönetilenler tarafından da benimsenmiştir. Bu haliyle gizlilik, yönetimlerin sahip oldukları gücü koruyabilmenin aracı olarak kullanılmıştır. Aynı zamanda işleyişine ilişkin olarak dış çevreden gelecek muhtemel eleştiriler nedeniyle yıpranmasını önlemek için perde vazifesi de görmüştür (EKEN, 1994:32). Gizlilik, yönetilenlerin yönetimle olan ilişkilerinde uzun süre genel kabul gören yönetim geleneği olarak tartışma konusu olmamıştır.

Yönetimsel gizliliğin kökleşmesinde hukuksal mevzuatın da önemli bir yeri vardır. Çeşitli ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde mevzuatın gizliliğe ilişkin birtakım düzenlemeler yaptığı görülmektedir. Gerek yürürlükteki 765 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK) (RG.13.3.1926-320) gerekse de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) (RG23.7.1965-12056) kamu görevlilerine yükümlülükler getirmektedir. Örneğin TCK'nın İkinci Kitap Birinci Bab Birinci Faslı devletin şahsiyetine karşı cürümleri düzenlemektedir. Bu fasılda yeralan 132 ile 138. maddelerde düzenlenen devlet gizliliğine, kamu görevlileri de herkes gibi uymak zorundadır. Aynı babın beşinci faslında yeralan 198. maddesiyle, bir kişinin resmi mevki veya sıfatı veya meslek ve sanatın icabı olarak öğrendiklerini meşru bir sebebe dayanmaksızın ifşa etmesi yasaklanmaktadır. Madde ile düzenlenen meslek sırrı ifşa yasağıdır. Üçüncü bab dördüncü fasıl ise memuriyet ve mevki nüfuzunu suistimal edenler ve memuriyet vazifelerini yapmayanlara ait cezalara ilişkindir. Bu fasılda yeralan 229. madde ile düzenlenen ise görev gizliliği olup memurluk sırrını ifşa etmek yasaklanmaktadır (AKILLIOĞLU, 1992:28-29). DMK 15. madde ise basına bilgi veya demeç verme yasağını düzenlemektedir. Maddeye göre, gördüğü kamu hizmetine ilişkin olarak bilgi veya demeç verilmesi her devlet memuru tarafından değil, ancak bakanın yetkili kılacağı görevliler tarafından yapılabilmektedir. DMK 31. maddesi ise gizli bilgileri açıklama yasağını düzenlemektedir. Maddeye göre, devlet memurlarının kamu hizmetleriyle ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış bile olsalar yetkili bakanın izni olmadıkça açıklamaları yasaktır. Yasağa uymayanlara uygulanacak yaptırım ise DMK 125/E-h de belirtilmiştir. Bu maddenin düzenlenmesine göre, yetki almadan gizli bilgilerin açıklanması memurluktan çıkarma nedeni olmaktadır. Gerek TCK

gerekse de DMK'nın ilgili hükümlerini göz önünde bulundurarak, kamu görevlisinin susmasının asıl, konuşmasının istisna olduğu sonucuna ulaşabiliriz.

Hukuksal yükümlülüklerini ihlal eden kamu görevlilerinin, gerek cezai sorumluluk gerekse de disiplin cezaları yaptırımına maruz kalabilecek olması, kamu görevlilerini faaliyetlerinden dolayı adeta sır küpü haline getirmiştir. "Başıma bir iş gelir" endişesi, kamu görevlisinde çok sınırlı ve gerektiği kadar bilgi verme yönünde tutum geliştirmesine yolaçmıştır. Vatandaşların yönetsel faaliyetler konusunda daha fazla bilgi edinme istekleri, kamu görevlileri tarafından gizlilik mazereti öne sürülerek geçiştirilmeye çalışılmıştır. Meclis araştırma komisyonlarında veya yolsuzluklarla ilgili açılan davalarda kamu görevlilerinin tanık sıfatıyla bilgi vermeleri durumunda gizli bilgileri açıklama suçlamasıyla haklarında dava açılabilmesi, kamu görevlilerinin gizlilik nedenini yasama ve yargı organlarıyla olan ilişkilerinde de ileri sürmelerine neden olmaktadır (EMRE, 2003:227). Dolayısıyla, faaliyetlerine dış çevrenin müdahale edemediği, kararların alınmasına yönetilenlerin katılmadığı ve vatandaşların bilgi ve belge edinme taleplerinin "yasak" söylemi nedeniyle reddedildiği, kapalılık ve gizlilik esası üzerine kurulu bir yönetim anlayışı benimsenmiş olmaktadır.

Gelişmiş demokratik Batı toplumlarından başlamak üzere günümüz kamu yönetimlerinin kapalı kapıları artık açılmaya başlanmıştır. Demokrasinin gelişimine paralel olarak yönetimin dış çevresiyle iletişime girmesi, dosyalarını ve çekmecelerini açma zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Yönetsel otoriteler, artık faaliyetlerinin yerindelğini yönetilenlere onaylatmak zorunda kalmaktadırlar (MODERNE, 1990:15-16).

Yönetimde şeffaflık taleplerinin 1960'lı yıllardan sonra sık sık dile getirilmeye başlandığı ve ülkelerin hukuksal düzenlemelere giriştikleri görülmektedir. Kamu yönetiminin "camdan eve" dönüştürülme taleplerinin bu dönemden sonra yoğunlaşmasına ilişkin olarak J. Rivero çeşitli tespitlerde bulunmaktadır (1990:310-311):

J.Rivero'ya göre, 1789 İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi'nin 15. maddesi esasında toplumun kamu görevlisine faaliyetlerinden dolayı hesap sorabilme hakkını vurgulamakla, zımni olarak şeffaflığı öngörmektedir. Ayrıca Beyannamenin önsözünde de benzer bir düzenleme bulunmaktadır. Beyanname, gerek yasamanın gerekse de yürütmenin işlemlerinin siyasi birliğin amacıyla karşılaştırılması gerekiyor diyerek aslında şeffaf bir yönetimi amaçlamaktadır. Uzun süre ihmal edilen şeffaflık talebinin 1960'lı yıllardan sonra ortaya çıkıp yoğunlaşması (örneğin ABD'de 1966 tarihli Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu), yönetimin artan bir şekilde vatandaşın günlük hayatına müdahalesi sonucunda ortaya çıkmıştır. Yönetimin, uluslararası ilişkiler, dış

güvenlik gibi devletin üstün çıkarlarını ilgilendiren konularda faaliyet göstermesi vatandaşları pek fazla ilgilendirmemekteydi. Bu tür faaliyetler, aynı zamanda egemenliğin gereği yapılmakta olup saygı gösterilmesi konusunda genel kabul görmüş faaliyetlerdi. Yönetimin vatandaşı doğrudan ilgilendiren konulara el atması, vatandaşı rahatsız edici durumların ortaya çıkmasına neden olmuştu. Yönetimin bu tür faaliyetlere yönelmesi süregelen kutsallık anlayışının sorgulanmasına yol açmış; egemenlik gereği olan faaliyetlerin icrasıyla sağladığı prestij kaybolmaya başlamıştır. Dolayısıyla yönetsel faaliyetler, şeffaflık yoluyla herkes tarafından bilinmesi gereken faaliyetler olarak görülmüştür.

Diğer taraftan, J.Rivero teknolojiye meydana gelen gelişmelerin şeffaflığı kolaylaştırıcı bir unsur olduğunun da altını çizmektedir. Teknolojik gelişmelerin, yönetilenleri ilgilendiren bütün bilgilerin yönetim tarafından stoklanmasını mümkün kılması, yönetimin gücünü artırması sonucunu doğurmaktadır. Teknolojik gelişmeler, yönetimin elinde olan ve daha önce zorlukla elde edilen bilgilere yönetilenlerin erişimini kolaylaştırmaktadır. Fotokopi makinesinin kullanılması ilgili belgenin çoğaltılmasını sağlarken, elektronik posta yolu da bilgiye erişimi kolaylaştırmakta ve hızlandırmaktadır. Nitekim BEHK'nın 6. maddesi, bilgi edinme başvurusunun kişinin kimliğinin ve imzasının veya yazının kimden neşet ettiğinin tespitine yarayacak başka bilgilerin yasal olarak belirlenebilir olması kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla yapılabileceğini öngörmekle, teknolojik gelişme düzeyini bilgi edinme hakkı açısından izlediğini göstermiş bulunmaktadır.

Ayrıca Bilgi Edinme Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında 27.04.2004 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan yönetmelik de bilgi edinme hakkının elektronik haberleşme yoluyla kullanılmasına ilişkin düzenlemeler içermektedir. Yönetmeliğin 6. maddesi, bilgi edinme hakkının, elektronik ortamda kullanımını kolaylaştırmak amacıyla, yönetmeliğin ekinde yer alan başvuru formlarıyla kurum ve kuruluşların bilgi edinme birimlerinin elektronik posta yoluyla başvuru kabul edecek elektronik posta adreslerinin, kurum ve kuruluşların internet sayfalarında yer almasını öngörmektedir. Yönetmeliğin 10. maddesi de elektronik ortamda yapılacak bilgi edinme hakkı başvurularında uyulacak esasları tespit etmektedir. Yönetmeliğin geçici 4. maddesi ise, kurumsal internet sayfası bulunmayan kurum ve kuruluşların 2 ay içinde internet sayfalarını oluşturmalarını öngörmektedir. Dolayısıyla mevcut hükümler çerçevesinde yönetimin, teknolojik gelişmelere kendini uydurma yükümlülüğü altına girdiğini görmekteyiz.

Gerek yasa ve gerekse de yönetmelikle çizilen hukuksal çerçeve, teknolojik gelişmeleri izleyerek, bilgi edinme hakkının kullanılmasını

kolaylaştırmaktadır. Teknolojik gelişmelerin elektronik haberleşme ve benzeri yollarla bireyler tarafından bilgi edinme hakkının etkin ve süratli kullanımını kolaylaştırması, kamu yönetiminde şeffaflığın artmasına kuşkusuz katkı sağlayacaktır.

J.Rivero son bir unsur olarak da Avrupa'nın inşa sürecine dikkat çekmektedir. Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinde Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi'ndeki yetkili kurumlar çeşitli biçimde şeffaflık konusunda tavsiye kararları almaktadırlar. İlgili ülkeler de yönetimde şeffaflığı amaçlayan bu kararlara mevzuatlarını değiştirerek uyum göstermeye çalışmaktadırlar.

Nitekim Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 28 Eylül 1977 tarihli kararı¹ vatandaşın kamu yönetimi karşısında korunmasına katkıda bulunmaya yöneliktir: "Bir idari işlem, bir kişinin çıkarlarını, özgürlüklerini ve haklarını ihlal ediyorsa kişi, ilgili işlemin dayandığı sebepler konusunda bilgilendirilmelidir. Bu bilgilendirme, ilgili işlemde sebeplerin gösterilmesi yoluyla olabileceği gibi, ilgili kişinin talebi üzerine makul bir sürede yazılı olarak kendisine bildirilme yoluyla da olabilir" (DELPERRÉ,1990:200). Bakanlar Komitesi'nin 17 Eylül 1987 kararı² ise vatandaşların kendileriyle ilgili olarak kolluk kuvvetlerince tutulan kayıtları görebilme ve gerekiyorsa düzeltebilme hakkını düzenlemektedir. Bu karar, üye ülkelerin, kolluk faaliyetleri sırasında toplamış oldukları kişisel nitelikteki verilerin kullanılma biçimlerini düzenleyici işlemlerle düzenlemelerini öngörmektedir (LOCHAK, 1988:68). Avrupa Birliği (AB) anlaşmasının³ 1/2. maddesi de AB bünyesinde karar alımında mümkün olduğunca açıklığa saygı gösterileceğini belirterek yönetimde şeffaflık uygulamasına değer atfetmektedir. 29 Ekim 2004 tarihinde imzalanan AB Anayasası da birlik kurumlarının işlemlerinde şeffaflığı öngörmektedir (www.european-convention.eu.int/doc/treaty/850TR.pdf)⁴.

1 Résolution (77) 31 F sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration. (www.coe.int/DefaultFR.asp 12.01.2005)

2 Recommandation R (87) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres visant a réglementer l'utilisation des données a caractère personnel dans le secteur de la police. (www.coe.int/DefaultFR.asp 12.01.2005)

3 Version Consolidée du Traité sur l'Union Européenne, 24.12.2002, Journal Officiel des Communautés Européennes, C 325/10.

4 Madde 49 : Birlik kurumlarının işlemlerinin şeffaflığı

1-İyi yönetimi teşvik etmek ve sivil toplumun katılımını sağlamak için Birlik kurumları, organları ve daireleri, çalışmalarını açıklık ilkesine en uygun biçimde gerçekleştirirler.

2-Bakanlar Konseyi gibi Avrupa Parlamentosu da bir yasa tasarısını incelerken ve kabul ederken herkese açık biçimde toplanır.

Avrupa'nın bütünleşme sürecinde ülkelerarası etkileşimin artması, yönetsel kurum karşılaştırmaları yapılmasını kolaylaştırmaktadır. Etkileşim, ülkeleri diğer ülkelerde olup da kendisinde olmayan, yönetsel işleyişin verimliliğini arttıran ve vatandaşlar tarafından da benimsenen şeffaflık gibi uygulamaları kendi şartlarına uyarlamalarına sevketmektedir. Nitekim BEHK'nın genel gerekçesinde bu noktaya vurgu yapılmaktadır. "Tasarı, Avrupa Birliği'nin konu ile ilgili mevzuatı da dikkate alınmak suretiyle, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak, kişilerin bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır." Aynı şekilde 11. maddenin gerekçesinde de belgelere erişim sürelerinin onbeş ve otuz işgünü olarak saptanmasıyla Avrupa Birliği'nin konuyla ilgili mevzuatına paralel bir düzenleme yapıldığı belirtilmektedir. Avrupa Parlamentosu, Komisyon ve Konsey'in işleyişine ilişkin belgelerin yönetimde şeffaflığı sağlamak üzere ilgililer tarafından görülebilmesi yönetmelikle düzenlenmiştir⁵. Yönetmeliğin 7. maddesi bu kurumlara ait belgelerin görülebilmesine ilişkin yapılacak taleplerin 15 gün içinde yerine getirilmesini öngörmektedir.

Gizlilik, uzun süre yönetim geleneği olarak varlığını sürdürdükten sonra demokratik toplumlarda etkisini kaybetmeye başlamış olup, şeffaf yönetim anlayışı genel kabul görmektedir.

II-NİÇİN ŞEFFAF BİR KAMU YÖNETİMİ?

Kamu yönetiminin şeffaflaşması birtakım amaçları gerçekleştirmeye yöneliktir (ROUX, 1990:58). Şeffaflık, her şeyden önce, kamu yönetiminin verimliliğini arttırmayı amaçlamaktadır. Faaliyetlerinin dış çevre tarafından kontrol altında tutulduğunun bilincinde olan kamu görevlileri, daha rasyonel

3-III. Bölümde belirtilen koşullara uygun olarak, kadın ya da erkek olması farketmeksizin, Birlik'in herhangi bir vatandaşı ve üye devletlerin herhangi birinde ikamet eden veya işyeri bulunan herhangi bir özel ya da tüzel kişilik, birlik kurumlarının organlarının, dairelerine ve bilgilerine hangi biçimde oluşturulmuş olurlarsa olsunlar erişme hakkına sahiptirler.

4-Avrupa yasası kamu çıkarlarına ve özel çıkarlara dayanarak bu tür belgelere erişim hakkını düzenleyen genel ilkeleri ve sınırları belirtir.

5-4. Paragrafta adı geçen Avrupa yasasına uygun olarak, 3. paragrafta sözüedilen her kurum, organ veya daire, kendi prosedür kuralları çerçevesinde kendi belgelerine erişim konusunda özel hükümler belirler.

5 Règlement(CE) No:1049/2001 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2001, relatif a l'accés aux documents du Parlement Européen, du Conseil et de la Commission. Journal Officiel des Communautés Européennes, 31.05.2001.L 145/43.

hareket etmeye çalışacak, hatalarını ve yetersizliklerini görme imkanı bulabilecektir. Yönetim, bizzat kendi işleyişinden kaynaklanan aksaklıkları asgariye indirebilecektir.

Diğer taraftan, yönetimin tüm faaliyetlerini gizli olarak nitelendirmesi, aşırı gizlilik uygulamaları nedeniyle gerçekten gizli kalması gereken bilgilerin meşruiyetini tartışma konusu yapıp, değerlerini yitirmesine sebep olabilir. Dosyalar gereksiz yere gizli damgalı belgelerle doldurulursa, gizlilik prensibi anlamını yitirebilir. Geleneksel olarak söylendiği gibi "aşırı gizlilik gizliliği öldürebilir."

Şeffaflık, yönetilenlerin yönetimin faaliyetlerini anlamasında etkili bir araç olabilir. Yönetimin kararlarının gerekçeli olması ve bunların yönetilenlerle paylaşılması, kararların benimsenmesine olumlu katkıda bulunabilecektir. Diğer bir ifadeyle, şeffaflık yönetsel faaliyetin meşruluğunu sağlayıcı bir araç olarak ortaya çıkıp, bu faaliyetlerin yerindeliği üzerinde yönetilenlerin de katılımıyla konsensüsün sağlanmasını gerçekleştirebilecektir.

J.Chevallier'e göre ise şeffaflık, yönetimi çevreleyen gizemi dağıtmayı amaçlamakta olup, yönetimi sosyal çevreye yaklaştırır ve açılımını sağlar. "Şeffaflık, yönetimi aydınlatmaya yönelik olup, yönetimi çevreleyen bulutları dağıtmayı, onu örten örtüyü yırtmayı, kendisini koruyan sessizlik duvarını kaldırmayı amaçlar" (1994:420-422). Yönetim gizliliği terk etmekle, attığı veya atacağı adımların anlamını yönetilenlerle paylaşır. Yönetimin yönetileni katılımcı (*partenaire*) olarak görmesiyle yönetsel diyalog yolu güçlenmiş olacaktır.

Şeffaflık uygulaması demokratik yönetim açısından da önem kazanmaktadır. Demokrasi, yönetimi kararlarını herkesin gözüönünde almak zorunda bırakmaktadır. Demokratik rejim, yönetenlerin yönetilenlere hesap verebilmesini gerektirmektedir. Dolayısıyla yönetim, vatandaşın gelen bilgi edinme talebini görmezden gelemez (ÖRNEK, 1994:35). Zira vatandaş çeşitli sebeplerle yönetimle karşı karşıya gelmektedir. Hayatı boyunca yasama ve yürütme erkiyle belki hiç karşı karşıya gelmeyecektir. Ancak hayata gözlerini açmasından kapamasına kadar herhangi bir biçimde yönetimle muhatap olmaktadır. Vatandaşın kendisini ilgilendiren kararlardan haberdar olması ülkedeki demokrasinin gelişmişlik düzeyiyle de ilişkili olmaktadır (EROĞUL, 1991:70).

Nitekim bilgi edinme hakkı kanununun genel gerekçesinde şeffaflık-demokrasi ilişkisine vurgu yapılmaktadır. "Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın Devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada

önemli rol oynamaktadır. Demokratik ülkelerde, bilgi edinme özgürlüğü, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bağlamında vazgeçilmez temel haklardan biri olarak kabul edilmektedir.”

Yönetimde şeffaflığın sağlanması yozlaşmanın önlenmesinde de önem kazanmaktadır. Şeffaf olmayan yönetim anlayışı yolsuzluk, rüşvet gibi bozulma türlerine daha elverişli olmaktadır. Nitekim yönetimin işleyişinde yozlaşmaya yol açabilecek tutumlara şeffaflığın egemen olduğu ülkelerde daha az rastlanılmaktadır. Uluslararası Saydamlık Örgütünün 1999 Rüşvet Algılama Endeksine göre (CPI), yönetimleri şeffaf olan ülkelerde rüşvetin daha az, tam tersine yönetimlerinde gizliliğin egemen olduğu ülkelerde ise daha yaygın olduğu görülmektedir (AL, 2002:226-227).

Gizlilik duvarının arkasında yapılan yönetim faaliyetleri, kamu yararını dikkate almaksızın gerçekleşebilmektedir. Türkiye’de özellikle kamu ihalelerinde gündeme gelen eleştiriler, 1999 Marmara ve 2003 Bingöl depremlerinde kamuya ait binaların daha çok hasar görmesi ve yıkılması nedeniyle daha da yoğunlaşmıştır. Yeni kamu ihale yasasının ihalelerde nispeten şeffaflık getirmesiyle bu alandaki yolsuzlukları bir derece azaltması beklenmektedir (AYDIN, 2004:60).

Yönetimde şeffaflığın genel kabul görmesiyle birlikte ülkeler, şeffaflık konusunda siyasal yapı ve yönetsel gelenekleri doğrultusunda uygulama biçimleri geliştirmişlerdir.

III-NASIL BİR ŞEFFAFLIK UYGULAMA BİÇİMİ?

Şeffaflığın farklı ülkelerdeki uygulamasına bakıldığında kabul edilen yöntemlerin birbirine benzediği görülmektedir (RIVERO, 1990:313). Yönetimde şeffaflığın en eski uygulaması, yönetimin faaliyetlerinden yönetilenlerin haberdar olması ilkesidir. Düzenleyici işlemlerin yayınlanması, bireysel işlemlerin ilgiliye bildirilmesi bu amacı gerçekleştirmeye yönelik ve Türk idare hukukuna da hakim olan ana bir ilke olup, hukuksal düzenlemelerle de garanti altına alınmıştır. Nitekim gerek 1982 Anayasanın (RG.9.11.1982-17863) 125/3 maddesi gerekse de 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun (İYUK) (RG.20.1.1982-17580) 7/2-a maddesine göre bireysel yönetsel işlemlere karşı açılacak yönetsel davalarda dava açma süresinin işlemeye başlayabilmesi için yönetsel işlemin ilgiliye bildirilmesi gerekmektedir. Danıştay içtihatları da bu yöndedir (GÖZÜBÜYÜK, 2001:402). İYUK’un 7/4 maddesi de ilanı gereken düzenleyici işlemlere karşı dava açılabilmesi için bu işlemlerin ilanını öngörmektedir. Şeffaflığın bu uygulama biçimlerine paralel olarak BEHK da 5. maddesiyle, yönetsel şeffaflığın sağlanması hususunda yönetime bilgi verme yükümlülüğü getirmektedir. “Kurum ve kuruluşlar, bu

kanunda yeralan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdür.”

Günümüzde sadece şeffaflığın bu yönüyle yetinilmemektedir. Yönetilenlerin yönetimin almış olduğu kararların gerekçeleri üzerinde aydınlatılması da gerekmektedir. Bu anlamda Fransa’da yürürlükte bulunan 17 Temmuz 1978 tarihli kanunun 9. maddesi yönetsel şeffaflığı artırıcı yönde yeni ve önemli bir yükümlülük getirmektedir. Yönetsel prosedüre ilişkin veya mevzuatın yorumlanmasını içeren her türlü direktif, sirküler, tamim, bakanlık cevapları resmi bir külliyatta yayınlanmak zorundadır (ROUX, 1990:66).

Geleneksel olarak yönetimler, kararlarının gerekçelerini açıklamak yükümlülüğüne bağlı olmamışlardır. Nitekim Türk idare hukukunda da yönetsel kararların gerekçelerinin karar metninde belirtilmesi zorunlu değildir (GÜNDAY, 2003:133). Şeffaflık anlayışının gelişimine paralel olarak, yönetsel kararların gerekçelendirilmesi prensibinin Fransa’da da yerleştiği görülmektedir. 11 Temmuz 1979 tarihli kanun, özellikle kişileri ilgilendiren birçok kararda yönetimin gerekçe bildirme zorunluluğunu getirmektedir. 17 Ocak 1986 tarihli kanun ise gerekçelendirme yükümlülüğünü genişletmektedir. Yargısal içtihatlar da mevzuatla düzenlenen yükümlülüğün içeriğini ve alanını somutlaştırmaktadır. Gerekçesinin açıklanma zorunluluğu olan yönetsel kararların bir bölümü kişilerin aleyhine sonuç doğuran kararlara ilişkindir. Polisiye tedbir gerektiren kararlar, yaptırıma yönelik kararlar, izin vermeyi kısıtlayıcı koşullara bağlayan kararlar, haklar yaratabilecek bir kararı kaldıran kararlar, yasal koşulları dolduran ilgiliye hak sağlayacak bir avantajı reddeden kararlar ve izin istemini reddeden kararlar bu kapsama girmektedir. Gerekçesinin açıklanması zorunlu olan diğer kararlar ise mevzuatta belirlenmiş; genel kurallara aykırılık taşıyan ve kişileri ilgilendiren yönetsel kararlara ilişkindir. Örneğin hafta tatili veya gece çalışma mevzuatına derogasyon uygulanması bu kapsama girmektedir (ROUX, 1990:66-68).

Bu noktada yönetsel şeffaflığın sağlanması yönünde bütün yönetsel işlemlerin gerekçelendirilmesinin gerekip gerekmediği sorusu akla gelmektedir. Böyle bir durumda yönetsel şeffaflık yönünde önemli bir kazanım elde edileceği şüphesizdir. Uygulama açısından bakıldığında böyle bir düzenleme, bürokratik ve hantal yapıdaki yönetimlerin yükünün daha da ağırlaşmasına neden olabilecektir. Bütün idari işlemlerin gerekçelendirilmesi zorunluluğu yönetimi, kamu yararı, kamu düzeni gibi genel ifadeleri kullanarak aynı tip gerekçe yazmaya sevkedebilir. Yönetimin gerekçe yazma konusundaki özensizliği yönetilenler için aydınlatıcı olmayacaktır. Oysa gerekçe, yönetsel işleme sebep olan olay ve hukuksal unsurlara ilişkin olmalıdır. Yönetim, sözkonusu işlemi yapmasındaki gerekçeleri ayrıntılı olarak ortaya

koyabilmelidir. Dolayısıyla, bütün yönetsel işlemlerin gerekçelendirilmesi yerine, çerçevesi hukuksal düzenlemelerle belirlenecek olan belli bireysel idari işlemlerin gerekçelendirilmesi düşünülebilir (ROUX, 1990:68). Bu anlamda, bireyin aleyhine sonuç doğuran ve temel hak ve özgürlüklerini sınırlayan işlemler için gerekçe belirtme yükümlülüğü getirilebilir. Böylece bireyler, haklarında yapılan işlemin yasallığını denetleme imkanına sahip olacaklardır. Gerekçe bildirme zorunluluğu olmayan işlemlerin idari yargıda dava konusu olmaları durumunda ise, yargı merciinin yönetimden işlemin gerekçesini sorabilecek olması, yönetimin keyfilikliğini önleme ve yönetsel şeffaflığın sağlanmasında önemli bir hukuksal garanti olmaktadır. Nitekim ülkemiz uygulamasında İYUK'un 20/1 maddesi gereğince, Danıştay ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalarda gerekli görürlerse her türlü bilginin verilmesini taraflardan ve ilgili yerlerden isteyebilirler.

BEHK da, ilgililerin kamu kurum ve kuruluşlarının ellerinde bulunan bilgi veya belgelere ulaşma talebinin reddedilmesi durumunda, bu kararın gerekçesinin ve buna karşı başvuru yollarının belirtilmesini öngörmektedir (Md.12). Dolayısıyla yönetim, yapılan başvuru üzerine aldığı kararın gerekçesini bildirmekle yükümlü kılınmaktadır (GÜNDAY, 2003:133).

Şeffaflığın uygulanmasına ilişkin diğer yöntem olan yönetilenlerin yönetimin karar alma sürecine katılmasında, ülkelerde farklı uygulamalar görülmektedir. Bazı ülkeler şeffaflık prensibini yönetsel karardan önce uygularken, bazıları da yönetsel kararların alınmasından sonra uygulamaktadır (RİVERO, 1990:313). Karar öncesi iletişim, katılım yolunu açmaktadır. Karar sonrası yönetilenlerle girilen diyalog daha ziyade olası uyuşmazlıkların yargıya gidilmeksizin çözümlenmesini amaçlamaktadır.

Şeffaflık mevzuatına aykırılık durumunda uygulanacak yaptırım konusunda da ülkelerde farklılıklar görülmektedir (RİVERO, 1990:314). Uygulamada ya doğrudan doğruya yargısal mekanizmalar harekete geçirilmektedir. Ya da Fransa örneğinde olduğu gibi idari yargıya başvurmadan önce CADA (*Commission d'accès aux documents administratifs*) gibi bağımsız idari otoriteler ihdas edilmektedir. Yönetimle yönetilen arasında arabuluculuk görevi yapan CADA, yönetimce dosya görme talebi reddedilen bireyin idari yargı öncesi başvurabileceği kurumdur (LASSERRE, 1982:78). CADA'nın dosyanın görülmesi gerektiği kararına yönetim genelde uymaktadır. Aksi takdirde yönetim, CADA'nın yayınladığı raporlarda eleştiri konusu olup kamuoyu baskısıyla karşılaşılabılır. CADA'nın 2002 faaliyet raporunda belirtildiği üzere, yönetim % 67.1 oranında CADA'nın kararlarına uymuştur (www.cada.fr/fr/rapport/rapport_2002.pdf, 14.06.2004).

BEHK benzer bir düzenleme getirmektedir. Kanununun 14. maddesi bilgi ve belge edinme talebi reddedilen bireyin başvurabileceği Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK) oluşturulmasını öngörmektedir. Kanununun 13. maddesine göre BEDK, kanununun 16 ve 17. maddelerine dayalı olarak yönetimin bilgi verme talebinin reddi üzerine yapılan itirazları inceleyebilir. 16. Madde devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeleri, 17. madde ise ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgelere ilişkin gizliliği düzenlemektedir. Bilgi edinme hakkının sınırlarını düzenleyen diğer maddelere dayalı olarak yapılan red taleplerine karşı yapılabilecek itirazlar için BEDK'ya başvurmak mümkün görünmemektedir. Bilgi edinme hakkının sınırları kapsamında 18. maddedeki istihbarata ilişkin bilgi veya belgeler, 19. maddedeki idari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler, 20. maddedeki adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulmuştur. Aynı şekilde 21. madde özel hayatın gizliliğine, 22. madde haberleşmenin gizliliğine, 23. madde ticari sır, 24. madde fikir ve sanat eserlerine, 25. madde kurum içi düzenlemelere ilişkin belgeleri de bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulmuştur.

Yönetimin, bilgi edinme talebini gizlilik kapsamı içinde görüp reddetmesi durumunda itiraz konusunun idari yargıda dava konusu yapılabilmesi mümkün olmaktadır. 1982 Anayasası'nın 2. maddesinde de benimsenen hukuk devleti ilkesi gereğince yönetimin faaliyetlerini yerine getirirken hukuka uygun hareket etmesi gerekmektedir. Anayasanın 125/1 maddesine göre yönetimin her türlü eylem ve işlemi yargı denetimine tabi tutulmuştur. İlgilinin belge görme talebinin yönetimce reddedilmesi veya BEHK'nın 11. maddesinde belirlenen 15 veya 30 günlük süreler içerisinde yönetimin, talebe ilişkin herhangi bir işlem yapmaması durumunda oluşan zımni red kararı üzerine ilgili, idari yargıda bu işleme karşı iptal davası açabilecektir (İYUK Md.2.). İdari yargı merciinin sözkonusu işlemi iptal etmesi durumunda iptal kararının yerine getirilmesi için yönetim tarafından tersine işlem yapılması gerekecektir (GÖZÜBÜYÜK, 2001:251-252). Bu durumda yönetim, dava konusu olan belgeyi ilgilinin yararlanmasına açmak durumundadır. Bununla birlikte, idari yargıdaki dava yükü nedeniyle yargısal süreç geç ve güç işlemekte olup, ayrıca belirli masrafları da gerektirdiğinden, yönetilenlerin bilgi veya belge edinme için yargı yoluna başvurmakta pek istekli davranmayacakları beklenebilir. Dolayısıyla mevcut düzenleme bu haliyle yönetimin, şeffaflıktan kaçınmasına açık kapı bırakmaktadır.

Kanununun 30. maddesi BEDK'nın, kanununun uygulanmasına ilişkin genel rapor hazırlamasını öngörmektedir. Genel rapor, kurum ve kuruluşların raporları ile birlikte TBMM'ne gönderilir. Raporlar, takip eden 2 ay içinde TBMM Başkanlığınca kamuoyuna açıklanır. Yıllık faaliyet raporlarının

kamuoyuna açıklanması yönetimin şeffaflaşma sürecine katkıda bulunacaktır. Yönetimin denetlenmesinde en etkili yollardan birisi olan kamuoyu denetiminin varlığı, yönetimin gizlilik geleneğini değiştirmesinde etkili olacaktır. Kurulun yayınladığı raporlarda teşhir edilip kamuoyu önünde zor durumda kalmamak için yönetimin, şeffaflaşma sürecine kendisini uyarlaması gerekecektir.

IV-ŞEFFAFLIĞIN SINIRI VAR MI?

Günümüzde şeffaflık mutlak olmayıp, devletin/yönetimin kimi faaliyetlerinin kapsam dışında kalması kabul görmektedir. Uluslararası ilişkiler, milli savunma, genel güvenlik gibi faaliyetler camdan bir yönetimle beraber düşünülmemektedir. Bununla birlikte şeffaflığın sınırlandığı alanlar artık yönetimin tutumuna bağlı olmaktan çıkmaktadır. Ülkeler, şeffaflık alanını belirlemeyi yönetimin tekelinden çıkarıp hukuksal düzenlemelerle belirlemektedir.

Uluslararası düzeyde ilk kez BM Evrensel Bildirgesi'nde yönetsel şeffaflığa, iletişim özgürlüğü bağlamında vurgu yapılmaktadır⁶. Aynı kural, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde (AİHS) de yinelenmiştir⁷. Şeffaflık her iki belgede de genel ilke olmakla beraber, bilgi edinme hakkına sınırlamalar getirilebileceği de öngörülmektedir. Sınırlama sebeplerinin ortak özelliği kamu düzenini ilgilendirmesidir (AKILLIOĞLU, 1990:806).

Geleneksel olarak şeffaflığın istisnalarını oluşturan gizlilik alanları iki grupta toplanmaktadır. Öncelikle devletin egemenlik alanlarındaki bilgiler geleneksel olarak kamuya kapalıdır. Örneğin Fransa'da yürürlükte bulunan 17 Temmuz 1978 tarihli kanunun 6. maddesi hangi çıkarların korunacağına

6 Madde 19:" Herkesin fikir ve anlatım özgürlüğüne hakkı vardır. Bu hak, fikirlerinden ötürü rahatsız edilmeme, ülke sınırları sözkonusu olmaksızın bilgi ve görüşleri her yoldan aramak, almak ve yaymak özgürlüğünü kapsar." İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi 27 Mayıs 1949 gün ve 7217 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

7 Madde 10:"Herkesin anlatım özgürlüğüne hakkı vardır. Bu hak, kanaat özgürlüğünü ve kamu otoritelerinin müdahalesi ve ülke sınırları sözkonusu olmaksızın haber veya fikir alma ve verme özgürlüğünü de içerir.

Kullanılması görev ve sorumluluk yükleyen bu özgürlükler, demokratik bir toplumla gerekli tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, toprak bütünlüğünün veya kamu emniyetinin korunması, nizamın sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın, başkalarının şöhret ve haklarının korunması, gizli bilgilerin açığa vurulmasının önlenmesi veya yargı gücünün otorite ve tarafsızlığının sağlanması için yasayla öngörülen bazı merasime, koşullara, sınırlamalara veya yaptırımlara bağlanabilir." Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 19 Mart 1954 gün ve 8662 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

ilişkindir. Bu anlamda ulusal güvenlik ve dış politikanın gizliliğine ilişkin belgeler, devlet egemenliği ve kamu güvenliğini ilgilendiren belgeler bilgilendirme hakkı kapsamı dışında tutulmaktadır. Ülkemizde de BEHK'nın dördüncü bölümü bilgi edinme hakkının sınırlarına ilişkin kapsamı belirlerken devletin egemenlik alanları şeffaflığa kapalı tutulmuştur. Bu bölümdeki 16. maddeye göre, açıklanması halinde devletin emniyetine, dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır. Bu alanda ortaya çıkabilecek sorun hangi bilginin bu kapsama gireceğidir. Örneğin disiplinsizlik nedeniyle silahlı kuvvetlerle ilişkisi kesilen kamu görevlisinin, disiplinsiz davranışlarını öğrenmek istemesi ulusal güvenlik kapsamında mı değerlendirilecektir? BEHK'nın 15. maddesi bu tür durumlara ilişkin hüküm içermektedir: "Yargı denetimi dışında kalan idari işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanlar, bu kanun kapsamına dahildir." Kanunun bu hükmü özellikle disiplinsizlik nedeniyle Türk Silahlı Kuvvetleriyle ilişkisi kesilen personeli ilgilendirmektedir. Anayasanın 125/2. maddesi gereği YAŞ kararları yargı denetimi dışında olduğundan, ilişkisi kesilen personelin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkilemesi şartıyla disiplinsiz davranışlarını öğrenebilme hakkı sözkonusu olmaktadır. Dolayısıyla kanun bu tür bir bilgilendirmeyi ulusal güvenliğe aykırı görmemektedir.

Şeffaflığın diğer istisna alanı ise kamusal gizliliğin korunması değil, özel hayatın gizliliğinin korunmasına ilişkindir (AİHS 8/2). Bu alanlardaki gizlilik, demokratik gelişmiş toplumlarda özel yaşama gösterilmesi gereken saygının gereğidir. Birçok ülkede kişilerin siyasi, dinsel, sendikal görüşlerinden dolayı fişlenmesi yasaktır. Özel hayatın gizliliği kapsamına, ekonomik ve endüstriyel hayata ilişkin bilgiler de girmektedir. Nitekim BEHK'nın 21. maddesi özel hayatın gizliliğini düzenleyerek, kişinin izin verdiği haller saklı kalmak üzere, özel hayatın gizliliği kapsamında açıklanması halinde kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, mesleki ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeleri bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutmuştur.

Görüldüğü gibi BEHK, yönetsel şeffaflık uygulamasına birönceki bölümde zikrettiğimiz çeşitli başlıklar altında istisnalar getirmiştir. Ancak gizlilik alanları belirlenirken kullanılan yukarıda da değindiğimiz devletin emniyeti, dış ilişkiler, milli savunma, milli güvenlik ifadelerinin (BEHK, M.16) genel nitelikte olması, kanunla belirtilen gizlilik nedenlerinin hangi olaylarda somutlaşmış olacağı sorusunu gündeme getirmektedir. Genişletici bir yorumla bütün belgelerin gizlilik kapsamına sokmanın mümkün olması, kişisel bilgi eksiklikleri ve yanlışlarının ortaya çıkmasını engelleyecektir. Yabancı ülke

uygulamalarında da görüldüğü gibi, sınırları net bir şekilde belirlenemeyen bu genel ifadelere dayanarak yönetim, aslında gizlilik kapsamına girmeyecek belgeleri de gizlilik kapsamına sokabilmektedir. Nitekim D.Lochak'a göre, dış ilişkiler açısından iki ülke arasında yapılan görüşmelere ilişkin belgelerin gizlilik kapsamına alınması anlaşılabilirken, bir ülkenin kendi konsolosluklarına gönderdiği ve vize başvurularında uygulanacak esas ve usulleri belirten yönergenin gizlilik kapsamına sokulmasını anlamak mümkün değildir (1988:60). Dolayısıyla günümüz toplumlarında yönetsel faaliyetlerin sınırsız şeffaflığının mümkün olmadığı kabul görmekle beraber (CHEVALLER, 1988:259) vatandaşların temel hak ve özgürlükleri için tehlike oluşturabilecek şeffaflık dışı alanları mümkün olduğunca sınırlı tutmak gerekecektir. Yapılacak olan yeni yasal düzenlemelerle BEHK kapsamında belirtilen ve genişletici yoruma müsait olan gizlilik alanlarının daraltılması, yönetsel şeffaflığın sağlanmasına önemli ölçüde katkıda bulunacaktır.

V- KAMU YÖNETİMİ ŞEFFAFLIĞA HAZIR MI?

Şeffaflığın genel kabul görmesiyle birlikte, akla gelen sorulardan birisi de kamu yönetiminin şeffaflığa ne derece hazır olduğudur. Diğer bir ifadeyle, yönetim şeffaflığı kendini rahatsız eden bir olgu olarak mı, yoksa günümüz şartlarında yönetim anlayışının en temel parçası olarak mı algılıyor? Sorunun cevabı kuşkusuz ülkenin siyasal sistemi ve yönetim gelenekleriyle yakından ilgili olacaktır. C.Debbasch,'a göre, ABD başkanlık sistemi Fransız tipi siyasal sisteme nazaran yönetimin şeffaflığına daha uygundur (1990:14). Kamu yönetiminin, Anayasa kurallarına ve demokratik prensiplere bağlılığı Amerikan sisteminin temel karakteristiği olmaktadır. Amerikan tipi başkanlık sistemi, yönetimin işleyişi üzerinde Kongre'nin doğrudan kontrolünü benimsemiştir. Fransız tipi siyasal sistem ise kamu yönetiminin siyasal denetimini öngörmektedir. Siyasal denetim, ilgili bakanın siyasal sorumluluğunun gündeme getirilmesiyle olmaktadır. Fransız siyasal sisteminde geleneksel olarak kamu görevlileri, politik mekanizmalar tarafından sürekli korunmaktadır. Ayrıca hukuksal mevzuat da yönetimi, adeta zırhla çevirmiştir. Zırh içinde faaliyet gösteren bir yönetim ise, şeffaflıktan ziyade gizliliğe daha yakın olacaktır.

Şeffaflığın yerleşmesi kamu yönetiminin alacağı tutumla doğrudan ilgili olmaktadır. Yönetim adına hareket eden kamu görevlilerinin sürece kayıtsız kalmaları, yükümlülükleri konusunda yetersiz bilgilendirilmeleri durumunda gizlilik geleneği etkilerini sürdürmeye devam edebilecektir. Kamu görevlilerindeki yetersizlik, şeffaflık yönünde tutum değişikliğini engelleyebilecek; yenilikler karşısında risk almaktan kaçınmalarına neden olabilecektir. İstenen bilgi ve belgeleri verip de yukarıda belirttiğimiz TCK ve DMK kapsamında

hukuksal yükümlülükler karşısında risk almaktansa, talebi reddetme eğilimi daha ağır basabilecektir. Unutulmamalıdır ki, kamu görevlileri eskiye dayanan ve gizlilik anlayışı üzerine kurulu yönetim geleneğiyle yetişmişlerdir.

Mevzuat hükümlerinin belirsizliği ve istisnaları da yönetimi gizlilik yönünde cesaretlendirebilecektir. Nitekim BEHK'nın 7/2. maddesi yönetimin bu tür tutum almasına açık kapı bırakmaktadır. "Kurum ve kuruluşlar, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verebilirler." Bilgi edinme talebinin reddedilmesi durumunda bireyin BEDK'na başvurmasıyla süreç uzayacak, ilgilide bıkkınlık duygusu uyandırabilecektir. Yönetilen, gelinen noktada yine "kutsal" yönetimle karşı karşıya olduğu izlenimine kapılabilecek ve süreci devam ettirmekten vazgeçebilecektir. Şeffaflığı gönülden değil, zorlamayla kabul etmiş yönetim sözkonusuysa, gerekçe olarak kanunun bu maddesini kullanması şaşırtıcı olmayacaktır. Nitekim bilgi edinme taleplerinin bir kısmına kamu kurum ve kuruluşları "özel inceleme ve araştırma gerektiriyor" şeklinde kısa cevap yazısıyla olumsuz yanıt vermektedir (www.memurlar.net/Enduser/haberlistesi, 21.05.2004). Oysaki BEHK'nın genel gerekçesinde demokratik bir toplum için şeffaflığın önemine vurgu yapılarak, yönetimin faaliyetlerinde olabildiğince kapılarını yönetilenlere açması amaçlanmıştır. Bu temel düşünceden hareketle, asıl olan yönetimin kendisine yapılan bilgi edinme talebini "ayrı veya özel bir araştırma gerekiyor" gerekçesinin arkasına sığınarak olumsuz cevaplamak değil, talebi yerine getirmeye çalışmak olmalıdır. Dolayısıyla, BEHK'nın 7/2 maddesinde belirtilen hükmün yeniden gözden geçirilip demokratik toplum anlayışının ruhuna uygun olarak değiştirilmesi yönetsel şeffaflık anlayışına daha uygun olacaktır.

Hukuksal düzenlemelerde şeffaflığın öngörülmüş olması, doğrudan yönetimin kökten tutum değişikliğini doğurmamaktadır. Yönetim, gerek gizlilik alışkanlığı gerekse de bilgisizlik nedeniyle istenen bilgileri vermemeğe direnebilir. Nitekim ilk uygulamalar bu yönde bir tutum alındığını göstermektedir. 04.05.2004 tarihli dilekçesiyle ÖSYM Başkanlığına başvuruda bulunan ve 2004 yılı Mayıs ayı soru ve cevaplarının birer örneğini isteyen ilgiliye ÖSYM tarafından olumsuz yanıt verilmiştir. ÖSYM gerekçesini şu şekilde açıklamaktadır (www.memurlar.net/Enduser/haberlistesi, 24.05.2004):

"2 Mayıs 2004 tarihlerinde merkezimizce yapılan 2004 Mayıs dönemi KPDS ile ilgili değerlendirme işlemleri tamamlanamamıştır.

Kaldı ki merkezi olarak test usulü ile yapılan sınav sorularının sınavdan sonra yayınlanmaması genel olarak kabul edilmiş bir ilkedir. Bunun nedeni, testler uygulandıktan sonra sorular üzerinde istatistiksel çalışmalar yapılması, soruların arşivlenmesi ve gerektiğinde bu soruların tekrar kullanılması

olanağına sahip olunmasıdır. Böylelikle, çok pahalıya malolan test sorularının tekrar kullanılmasıyla daha ekonomik olunmakla, üzerinde çalışmalar yapılan soruların kullanılmasıyla da daha nitelikli testler oluşturulabilmektedir.”

ÖSYM'nin ilgilinin belge edinme başvurusuna verdiği olumsuz yanıtın gerekçesi BEHK karşısında anlam ifade etmemektedir. İleri sürmüştü olduğu gerekçeler kanunun dördüncü bölümde belirtilen bilgi edinme hakkının sınırları kapsamında belirtilen istisnalar kapsamına girmemektedir. İlgilinin talebinin reddedilmesinde kanunda sayılan istisna maddelerinden hiçbirisi gerekçe olarak gösterilmemiştir. Dolayısıyla red gerekçesinin kanuni dayanağı bulunmamaktadır.

BEHK'nın yürürlüğe girmesinden itibaren, yönetimin bilgi edinme talepleri karşısında gösterdiği tutum eleştiri konusu olmaktadır. Soru yöneltilen 18 kamu kuruluşu, valilik, baro ve meslek odalarından sadece 4'ünün yanıt verdiği belirtilmektedir (www.memurlar.net/Enduser/haberlistesi, 13.05.2004). Elektronik posta yoluyla soru yöneltilen kurumlardan 4'ünün gönderdiği cevapların tatmin edici olmadığı görülmektedir. Örneğin İstanbul Mimarlar Odası "Kaç mimar üyelikten çıkarılmıştır?" sorusuna, "Meslek kuralları ve etiğine aykırı hareket eden üyelerimiz için bu mekanizma her zaman işletilmektedir" şeklinde sorunun doğrudan cevabına yönelik olmayan bir yanıt vermiştir.

Görüldüğü gibi yönetim, bilgi edinme hakkının kullanılması hususunda tepkisiz kalabilmektedir. Sahip olunan yönetim anlayışının sonucu olarak, faaliyetlerinin dış çevre tarafından bilinmesine pek sıcak bakmamaktadır. Yönetilenlerin bilgi edinme sürecini devam ettirmekte ısrarcı olmayacağı düşünülerek, yapılan taleplerin geçirilmesine ve geleneksel yönetim anlayışının devamına yönelik izlenim verilmektedir.

SONUÇ

Gizlilik ve kapalılık üzerine kurulu geleneksel yönetim anlayışı, kamu yönetimlerinin önünde şeffaflık için engel oluşturmaktadır. Kamu yönetimleri, daha önce yapılan ve uzun bir geçmişe sahip olunan davranışları tekrarlama alışkanlığını devam ettirmektedirler. Yenilikler sözkonusu olduğunda yetersiz kalmaktadırlar. Değişime direnç gösterip, yeniliklerden çekinmektedirler.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, öngörülmuş sınırlamalara rağmen gizliliği yönetim geleneği haline getirmiş Türk kamu yönetim sistemi için şeffaflık yönünde yenilik olup bir kazanımı ifade etmektedir. Bu kazanımın zaman içinde yerleşip bir yönetim geleneği haline gelmesi beklenmektedir. Gizlilikten şeffaflığa geçiş sürecinin çok kısa sürede gerçekleşebileceğini düşünmemek

gerekecektir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu mevcut yönetim yapısını kamuya açma doğrultusunda atılmış önemli bir adım olmaktadır. Kanunla amaçlanan yönetsel reformun olgunlaşması, zaman içinde mümkün olabilecektir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun, iletişimi sevmeyen, otoriter, şeffaflığa kuşkuyla bakan yönetim anlayışında, yönetim-yönetilen ilişkisinde ikinciler lehine değişiklikler doğurması beklenmektedir. Yönetimin kanunla girilen yeni sürece uygun tutum değişikliğine gitmesi ve ilk örnekleri görülen şeffaflığa karşı muhalif tutumunun kırılması zaman alacaktır. Bu ilişkinin diğer tarafında bulunan yönetilenlerin de bilgi edinme hakkını kullanıp yönetim karşısında sosyal baskı uygulayıp, yönetimin tutum değiştirme sürecini hızlandırmasına katkıda bulunması gerekmektedir. Kitle iletişim araçları ve sivil toplum örgütlerinin de bireylerin bilinçlenmesine yardımcı olması ve kamuoyunu canlı tutmaları yönünde önemli roller oynamaları gerekecektir.

Yoksa şeffaflık, sadece hukuksal mevzuatla düzenlenerek gerçekleşmemektedir. Yönetim-yönetilenler arasında yönetilenlerin bilgilendirilmesi yönünde iyi niyet üzerine kurulacak diyalog önemli yer tutmaktadır. Yönetim, kanunla girilen yeni sürecin duyarlılıklarına ilgi göstermeli, yönetilenlerle arasında meydana gelebilecek anlaşmazlıkları giderme konusunda yapıcı olmalıdır. Hatta yönetimin, yönetsel karar alma sürecinde yönetileni katılımcı olarak görmesi olası anlaşmazlıkların önlenmesini sağlayacaktır.

Yönetim anlayışının şeffaflık yönünde değişime uğraması sürecin en önemli aktörleri olan kamu görevlilerin tutumuyla yakından ilgili olmaktadır. Şu ana kadar olan uygulamaların gösterdiği, kamu görevlilerinin köklü tutum değişikliğinin birdenbire gerçekleşmesinin ne derece güç olduğudur. Şeffaflığın yerleşebilmesinde her şeyden önce kendi pozisyonunu düşünen kamu görevlisini ikna etmek ve şeffaflığı gönüllü olarak kabullenmesini sağlamak gerekecektir.

Kanunla girilen yeni süreçte yönetimden beklenen, gizliliğin faaliyetlerine egemen olduğu anlayışı terk ederek, faaliyetlerinin yönetilenler tarafından bilindiği bir anlayışa geçmesidir. Kendisinden beklenen tutum değişikliğine karşı yönetim, devlet sırrı, devletin emniyeti veya milli güvenlik gibi BEHK kapsamında olan gerekçeleri ileri sürerek gizlilik üzerine kurulu geleneksel yönetim anlayışını devam ettirmek isteyebilir. İşte bu noktada Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun kendisine ulaşan itirazların çözümünde oluşturacağı içtihat önem kazanmaktadır. Özellikle bilgi edinme kapsamı dışında tutulan bilgi ve belgelerin bu kapsama girip girmediği konusunda vereceği kararlar yönetimin şeffaflaşması yönünde ayrıcalıklı yere sahiptir. Vatandaşların temel hak ve özgürlükleri için tehlike oluşturabilecek şeffaflık dışı alanları mümkün olduğunca sınırlı tutmaya yönelik içtihatlar geliştirmelidir.

Bilgi edinme hakkının uygulanması bağlamında BEDK'nın yönetim ile yönetilenler arasında yerine getireceği arabuluculuk faaliyeti, yönetimde şeffaflığın gerçekleşmesinde önemli bir yer tutacaktır. BEDK'nın yayınlayacağı raporlarla şeffaflığa aykırı tutum sergileyen yönetimleri teşhir ederek, yönetsel uygulamaların şeffaflık yönünde dönüşümüne katkıda bulunabilecektir.

Kaynakça

- AKILLIOĞLU, Tekin (1990), "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı," *1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi 2. Kitap* (Ankara: Danıştay Yayınları): 805-821.
- AKILLIOĞLU, Tekin (1992), "Düşünce ve Anlatım Özgürlüğü ve Kamu Görevlileri," GÜLMEZ, Mesut (Yayına hazırlayan), *İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri* (Ankara: TODAİE Yayını no:243): 25-34.
- AL, H. (2002), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi* (Bilim Adamı Yayınları).
- AYDIN, A.H. (2004), *Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar* (Gazi Kitapevi).
- CHEVALLIER, J. (1988), *Le mythe de la transparence administrative*, CURAPP (ed.), *Information et transparence administrative* (Paris: PUF): 239-275.
- CHEVALLIER, J. (1994), *Science Administrative* (Paris: PUF, 2.édition).
- CROZIER, Michel (1997), *Etat Modeste, Etat Moderne*.
- DEBBASCH, C. (1990), "introduction," DEBBASCH, Charles (eds.), *La Transparence administrative en Europe* (Paris: Editions du CNRS):11-15.
- DELPERRE, F. (1990), "La transparence administrative en Belgique," DEBBASCH, Charles (eds.), *La Transparence administrative en Europe* (Paris: Editions du CNRS):197-214.
- EKEN, M. (1994), "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı," *Amme İdaresi Dergisi* (Cilt 27, Sayı 2):25-54.
- EMRE, C. (2003), *Yönetim Bilimi Yazıları* (Ankara: İmaj Yayıncılık).
- EROĞUL, C. (1991), *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı* (Ankara: İmge Yayınevi).
- ERYILMAZ, B. (2000), *Kamu Yönetimi* (Erkam Matbaacılık).
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. (2001), *Yönetsel Yargı* (Ankara: Turhan Kitabevi, 14.Bası).
- GÜNDAY, M. (2003), *İdare Hukuku* (Ankara: İmaj Yayıncılık, 8.Baskı).
- LASSERRE, B. (1982), "L'accès de l'administré aux dossiers de l'administration:L'expérience française," *Revue jur., et pol., indép., et coop.*, No1-2: 76-85.
- LASSERRE, B/LENOIR N/STIN, B. (1987), *La transparence administrative* (Paris: PUF).
- LOCHAK, D. (1988), "Secrét, securité et liberté," CURAPP (ed.), *Information et transparence administrative* (Paris: PUF.51-70).
- MODERNE, F. (1990), "La transparence administrative en Espagne," DEBBASCH, Charles (ed.), *La transparence administrative en Europe* (Paris: Editions du CNRS):15-33.
- ÖRNEK, A. (1994), *Kamu Yönetimi* (Meram Yayıncılık).
- ÖZAY, İ. H. (1996), *Günüşiğinde Yönetim* (Alfa).
- RİVERO, J. (1990), "Rapport du synthèse," DEBBASCH, Charles (ed.), *La Transparence administrative en Europe* (Paris: Editions du CNRS):307-319.
- ROUX, A., (1990), "La transparence administrative en France," DEBBASCH, Charles (ed.), *La Transparence administrative en Europe* (Paris: Editions du CNRS):57-95.