

**Kamu Yönetiminde Şeffaflık Dönüşümü\***

Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL\*

**Özet**

Birçok ülkede kamu yönetiminde gizlilik 1980’li yıllardan sonra temel sorun alanlarından birisi olarak görülmeye başlanmıştır. Bilgi toplumuyla beraber bireyin ve toplumun ön plana çıktığı bir dönemde gizlilik kültürü üzerine bina edilmiş ve etkinlik ve demokratik denetim açısından sorunlu bir görünüm ihtiva eden kamu yönetimlerinin şeffaflık yönünde dönüşüm talepleri artık daha güçlü şekilde dile getirilmektedir. İyi yönetiminin temel bileşeni haline gelen şeffaflık, bir ülkenin kamu yönetiminin kalite göstergesi haline gelmiştir. Şeffaflığa dayalı yönetim uygulamaları vatandaşın kamu politikaları ile devlete olan güvenini arttırıcı ve aynı zamanda kamu kurumlarının sorumluluk bilincini güçlendirici etkiye sahiptir. Sahip olduğu olumlu çıktıların sonucu olarak şeffaflık, dönüşen kamu yönetimlerinin öncelik hedeflerdendir. Bu bağlamda çalışmamız kamu yönetiminde nasıl bir şeffaflık dönüşümü yaşandığını ele almaktadır. Doküman analizi yapılan çalışmada Türkiye’deki şeffaflık mevzuatına ilişkin resmi belgeler, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu raporları ile Avrupa Konseyi’nin şeffaflık ve bilgi edinme hakkı ile ilgili karar ve raporları incelenmiştir. Çalışmada öncelikle kamu yönetiminde gizlilikten şeffaflığa geçiş süreci işlenmiştir. Bu süreçte şeffaf yönetimin yapı taşı olan bilgi edinme hakkı ayrıca incelenerek şeffaflaşma sürecindeki rolü belirgin hale getirilmiştir. Daha sonra şeffaflaşma politikalarının kamu yönetimi üzerindeki etkilerine odaklanılmıştır. Şeffaflığa ilişkin kanun ve pratiklerin kamu kurumlarında meydana getirdiği değişiklikler ve şeffaflık sınırları analiz edilerek şeffaflık politikalarının sonuçları ortaya konulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi, Gizlilik, Şeffaflık, Bilgi edinme Hakkı, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu

**Transparency Transition in Public Administration**

**Abstract**

In many countries, privacy in public administration has begun to be seen as one of the major problem areas since the 1980s. In a period when the individual and the society are in the forefront with the information society, the public administrations which are built on the culture of privacy and have a problematic appearance in terms of efficiency and democratic control, demands for transition in the direction of transparency are now expressed more strongly. Transparency, which is the basic component of good governance, has become a quality indicator of the public administration of a country. Transparency-based management practices enhance citizens' confidence in the public policy and state, and at the same time have the power to strengthen public accountability. Transparency, as a result of the positive outcomes that it possesses, is a priority target of transforming public administrations. In this context, our study examines the transition of transparency in public administration. First, the process of transition from privacy to transparency in public administration is considered. In this process, the right to information, which is the building block of transparent administration, has been examined separately and its role in the transparency process has been clarified. Later, the effects of the transparency policies on the public administration were focused. By analyzing the transparency limits and the changes that transparency laws and practices have brought about in public institutions, the results of transparency policies are revealed.

**Keywords:** Public Administration, Privacy, Transparency, Right to Information, Right to Information Assessment Board

---

\* 28-30 Nisan 2018 tarihinde Antalya’da düzenlenen Uluslararası Sosyal Araştırmalar ve Davranış Bilimleri Sempozyumunda sözlü olarak sunulan bildirinin genişletilmiş tam metin halidir.

\* Kocaeli Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü [ramazan.sengul@kocaeli.edu.tr](mailto:ramazan.sengul@kocaeli.edu.tr)

## Giriş

Weberyen bürokratik örgütlenmede gizlilik, idari kurumların en fazla sahiplendiği değerlerin başında gelir. Gizliliğin kamu yönetimine birey ve toplum karşısında ayrıcalıklı ve güçlü bir konum vermesi vatandaş odaklı hizmet anlayışı yerine kurumsal odaklı yönetim anlayışının doğmasına ve yerleşik hale gelmesine yolaçmıştır. Refah Devletiyle birlikte yaygın ve yoğun şekilde bireylerin gündelik yaşamında kamusal müdahalelerin yoğunlaşması ve buna bağlı olarak yönetim ile yönetilenler arasındaki sorunların artarak çeşitlenmesi kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel açaşından sorgulanmasını gündeme getirmiştir.

Kamu yararı gerekçesi öne sürülerek gizlilik içerisinde yürütölen idari faaliyetlerin sebep olduğu menfaat ve hak ihlallerinin yaygınlaşması seçilmiş iktidarların konuyla ilgilenmesine neden oldu. Gizlilik temelli yönetim anlayışının açıklığı esas alan demokrasi karşısında sürdürölemez hale gelmesi nedeniyle son dönemde birçok demokratik ölke kamu yönetimlerini toplumun izlemesine ve denetlemesine aan idari reformlar gerçekleştirdiler. Kamu hizmetlerinden yararlananlara yönetime katılma kanallarını aan ve yönetsel hesapverme mekanizmalarına işlerlik kazandıran bir düzenleme olarak şeffaflık bu reformların parçası haline gelmiştir. Kamuda israf ve yolsuzlukların önüne geçmede şeffaflığın gerekli ve etkili bir araç olduğu düşünölmüş ve şeffaflığın sağladığı olanakla hesapverebilirlik mekanizmaları geliştirilerek kamu kaynaklarının verimli ve etkin şekilde kullanılması yönünde kamu yönetiminde hassasiyetin ortaya çıkması ve yerleşmesi hedeflenmiştir.

Batı demokrasilerinde kamu kurumlarındaki gizlilik költürünün kırılarak şeffaflığın egemen yönetim anlayışı hale getirilmesinde birbirine benzeyen şeffaflık modellerinin benimsenmesi dikkat çekicidir. şeffaflık politikalarının uygulanmasında bilhassa kilit öneme sahip bilgi ve belgelere erişim hakkına odaklanılmıştır. Kanuni düzenlemelerle bireylere yönetimin elinde bulunan bilgi ve belgelere erişim hakkının tanınması idari reformların özünü oluşturmaktadır. Bu idari reformlarla mutlak bir hak olarak kabul edilmemekle beraber bilgi edinme hakkının kamu yönetimlerinin şeffaflaştırılmasındaki dönüştürücü etkisine işlerlik kazandırılmaya çalışılmaktadır.

## şeffaf Yönetimin Gelişimi

Gizlilik yüzyıllar boyu yönetim prensibi olarak kabul edilmiş bir olguydu ve aksini iddia etmek kimse tarafından dile getirilmemiştir. Kamu kurumlarının kendi faaliyetlerini kapalı kapılar ardında ve gözlerden uzak şekilde kararlaştırıp uygulamaya aktarması olağan bir durumdu (Bellanger, 2013:317). Gizlilik, kamu kurumlarının yönetilenlerle olan ilişkilerini mesafeli tutmada bir araç olmuş ve onlar karşısında gizemli bir konuma kavuşmuştur. Yönetsel süreçlere ilişkin çevreyle hiçbir bilgi paylaşımının olmayışı, kamu kurumlarının her tür toplumsal eleştirinin dışında kalmasını sağlamıştır. Gizlilik aynı zamanda yönetim için kamuoyunun denetimi ve baskısından kaçmasını sağlamıştır. Çevresiyle bilgi paylaşımı yapmayan kamu kurumları kendi karar ve politikalarının belirlenmesinde yönetim dışı aktörlerin katılımına kendilerini kapatmışlardır. Böyle bir atmosferde yönetilenler süreçlerini bilmediği yönetsel karar ve politikaların sadece sonuçlarından haberdar olabilmışlerdir (Chevallier,1983:22-23). Bu haliyle gizlilik “yönetsel deontoloji kuralı” haline gelmiştir. Gizliliğin hakim bir yönetim prensibi haline gelmesinde hukuki yapı da kolaylaştırıcı ve destekleyici bir işlev üstlenmiştir. Bilgi ve belge erişimini hak haline getiren kanuni düzenlemelerin olmadığı dönemlerde kamu personelinin bu yönde tavır alması idari ve adli suçlar kapsamına alındığından caydırıcı bir etki meydana getirmiş ve kurum dışına bilgi verilmesinin önüne geçilmiştir. Kimi belgelerin belli sürelerle gizli kalması gereği bizzat kanunlarla düzenlenmiştir. Ülkenin genel menfaatlerinin korunması adına bu yöndeki

## **Kamu Yönetiminde Şeffaflık Dönüşümü**

kısıtlama meşru görülmüştür. Kapalı ve gizlilik prensiplerine dayanan yönetsel işleyiş kamu kurumlarına kendi yönetsel tasarruflarının yerindeliliğinin kamunun denetimi dışında olmasını sağlamıştır (Chevallier, 1983:23).

Devlet faaliyetlerinin özellikle ekonomik ve sosyal alanlara yönelmesinden sonra bireylerle kamu kurumlarının daha fazla karşı karşıya gelmesi taraflar arasındaki sorunların artışına neden olmuştur. Yirminci yüzyılın üçüncü çeyreğinden itibaren kamu yönetiminde gizliliğin toplumsal yaşamdaki ve aynı zamanda yönetimin kendisi üzerindeki etkileri tartışma konusu olmaya başlamıştır. Demokrasinin güç kazanmasına bağlı olarak gizlilik, daha fazla sorgulanır hale gelmiştir. Halkın yönetimde söz sahibi olması ve yönetimi denetlemesi demokrasinin temel unsurları arasında yer alır. Vatandaşların bu demokratik işlevleri yerine getirebilmesi ancak yönetsel bilgi ve belgelere erişimiyle mümkün olur. Siyasal ve idari sistemlerin yönetilenlere geleneksel olarak ihmal edilen bilgi edinme hakkı ve imkanını sağlaması gerekmektedir (Chevallier, 1988:244-245).

Yönetimde şeffaflığın gerçekleşmesiyle kamu hizmeti kullanıcılarının yönetimi ve işleyişini tanıma imkanı açılmış olur. Şeffaflık, kamu yönetimiyle iletişim imkanı sağladığı için bir taraftan yönetime kamu hizmet kullanıcılarının taleplerine daha duyarlı olmasını sağlarken diğer taraftan yönetilenlerin yönetsel eylem ve işlemleri konusunda bilinç ve anlayış düzeyinin artışına katkı sağlar (Chevallier,1983:50).

Hesapverilebilirlik ile beraber şeffaflık kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlar. Stratejik planlamanın gereği olarak kaynak kullanımında sonuç odaklı olmak önemli hale gelmiştir. Kamuoyunun ilgisi, gözlemi ve denetimi altında gerçekleştirilen kaynak kullanım süreci yönetimde etkinliğin artmasına olumlu katkı sağlayacaktır. Ayrıca şeffaf yönetim sayesinde aynı zamanda vergi mükellefli olan vatandaşların yönetime güveni artmış olacaktır (Pınar, 2012:112).

Yönetimde şeffaflık süreci özellikle yönetilenlere bilgi edinme hakkının tanınmasıyla yakından ilişkilidir. Çoğu zaman şeffaflık ile anlatılmak istenen bilgi ve belgelere erişim hakkının tanınmış olmasıdır. İsveç’de 1766’da yapılan anayasal düzenlemeyle bireylere tanınan bilgi edinme hakkı, 20.yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişmiş demokratik ülkelerde yaygın şekilde düzenleme konusu olmuştur (Chevallier, 1988:245).

Türkiye’de bakanlar kurulu tarafından “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)” kabul edilmiş ve 22 Şubat 2010’da resmi gazetede yayınlanmıştır. Bu belgeye göre saydamlığın artırılması ve yolsuzlukla mücadelede başarının sağlanabilmesi ancak çeşitli stratejiler geliştirmekle sağlanabilecektir. Saydamlığın artırılması ve yolsuzlukla mücadele alanında son yıllarda yapılan başlıca düzenlemelerden birisinin 2003 yılında kabul edilen 4982 sayılı bilgi edinme hakkı kanununun kabulü olduğu vurgulanmıştır. Bilgi edinme hakkı, 2010 yılındaki anayasa değişikliği ile birlikte anayasal bir hak haline gelmiştir.

### **Şeffaf Yönetim Ve Bilgi Edinme Hakkı**

Bilgi edinme hakkının kabulü şeffaflık yolunda önemli bir aşama olup geleneksel yönetimden köklü bir kopuşa işaret eder (Debbasch, 1990:13). Kamu yönetiminin gücünü sınırlandıran bir etki ve potansiyele sahiptir (Eken, 2005:68). Bilgi edinme hakkının uygulama alanı kamu hizmetleridir (Lasserre vd., 1987:76).

Bilgi edinme hakkının müstakil bir kanunla tanınması konusunda Avrupa Konseyi ülkeleri arasında farklılıklar görülmektedir. Bilgi edinme hakkına ilişkin ayrı ve genel bir

düzenleme yaparak aynı isimle kanunlar çıkaran ülkeler yanında bilgi edinme hakkını farklı hukuki düzenlemelere serpiştiren ülkeler bulunmaktadır. Bilgi edinme hakkının tüm kamusal faaliyetler için benimsenebildiği gibi sadece belirli alanlar için sözkonusu olabilmektedir. Örneğin kimi ülkelerde bilgi edinme hakkı sadece çevre veya kişisel bilgiler sözkonusu olduğunda kullanılabilir. (Edel, 2011: 62).

Bilgi edinme vatandaşlara bir hak olarak tanınırken kamu yönetimine ödevler yüklenmiştir. Bilgi ve belgelerin düzenlenmesi, bilgi edinme birimlerinin kurulması, bilgi edinme taleplerinin reddedildiği durumlarda kamu kurumların gerekçe belirtilmesi, başvuruların belli sürelerle cevaplandırılması ve kurumların bilgi edinme faaliyetlerini yıllık rapor haline getirmesi yönetim ödevlerine örnek teşkil eder (Şengül, 2008:68-75). Öte yandan kamu yönetiminde mutlak şeffaflık mümkün görünmediğinden kimi alanlarda bilgi edinme hakkına sınırlamalar getirilmektedir. Bu sınırlamalar esasen kamu çıkarı ve özel hayatın gizliliğinin korunması olmak üzere iki grupta toplanmaktadır. Türkiye’de bilgi edinme hakkı, 4982 sayılı kanunun dördüncü bölümünde bu iki sınırlama sebebine uygun şekilde gerçekleştirilmiştir.

Bilgi edinme hakkı devletlerin yanı sıra ulusüstü kurumların da ilgi alanında olan bir haktır. 1970’li yıllardan itibaren aldığı kararlarla bilgi edinme hakkını gündeme getiren ve gündemde tutan Avrupa Konseyi 2009 yılında Belgelere Erişim Sözleşmesini kabul etmiştir (Şengül, 2014:92-96). Sözleşme, prensip olarak belgeye erişim özgürlüğünü kabul etmektedir. Meşru çıkarların ve diğer hakların korunması amacıyla özgürlüğün sınırlandırılmasını uygun bulmaktadır. Sözleşmeye göre Resmi Belgelere Erişim Uzmanlar Grubu (RBEUG) kurulmuştur. Yılda en az bir kez toplanan grup, imzacı devletlerin sözleşme uygulamalarını izlemekte ve bu yolla sözleşmenin uygulanmasına yönelik imzacı devletler üzerinde moral baskılar kurulmaktadır. Bu bağlamda RBEUG řu faaliyetlerde bulunmaktadır:

a-Sözleşme hükümlerini etkili kılmak üzere imzacı devletlerin kendi hukuklarında ve uygulamalarındaki tutumlarının yerindeliğini rapor etmek

b-Sözleşmenin uygulanmasına ilişkin sorunlarda görüş bildirmek

c- Sözleşmenin uygulanmasında iyileştirme ve kolaylaştırıcı önerilerde bulunmak

d- Bilgi değişimi yapmak ve teknik, siyasi ve hukuki gelişmeler üzerine rapor yazmak

Sözleşmede belgelere erişim konusunda imzacı devletler için minimum standartlar belirlenmiştir. Sözleşmeyi imzalayan devletlerin belgelere erişim sözleşmesinde tanınan hakların çerçevesini ve içeriğini genişletmeleri pekala mümkündür. Nitekim Avrupa Konseyi sözleşmede belirtilen hakların iç hukukta genişletilmesi için imzacı devletleri teşvik etmektedir (Edel, 2011:76).

Avrupa Birliği (AB) düzeyinde şeffaflık ilkesinin geçirdiği değişim ulusal yönetimlerin yaşadığı değişime benzemektedir. İki düzeyde meydana gelişmeler birbirinden izole olmamıştır (Curtin ve Mendes, 2011:106). Avrupa Birliği (AB) kurucu antlaşmalarında yaptığı değişikliklerle ve bunlara bağlı olarak çıkardığı ikincil idari düzenlemelerle şeffaflığı kendi içişleyişine uyarlamaktadır. Geline nokta AB müktesabı AB yönetiminde kararların açık şekilde ve vatandaş yakınlığı gözetilerek alınmasını benimsemiş ve şeffaflık konusunda kurumlara düşen yükümlülükleri netleştirmiştir. Şeffaflık, AB belgelerine erişimi, elde edilmesini ve kullanılmasını içermektedir (Curtin ve Mendes, 2011:102-103 ; Edel, 2011:64).

## Kamu Yönetiminde Şeffaflık Dönüşümü

AB düzeyinde bütün kurumları kapsayacak şekilde belgelere erişim hakkının tanınması 1049/2001 Sayılı ve 30 Mayıs 2001 Tarihli Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Belgelerine Kamunun Erişimine İlişkin Düzenleme ile gerçekleştirilmiştir. Düzenleme, yönetimde şeffaflığa vurgu yaptıktan sonra yönetimde etkinliğin ve meşruluğun sağlanmasının şeffaflık sayesinde gerçekleşeceğini belirtmektedir. AB kurumlarının kamu ve özel çıkarın gerekli kıldığı durumlar hariç başvuru sahiplerinin belgelere erişim özgürlüğüne işlerlik kazandırması gerekmektedir. Ayrıca üye devletlerdeki şeffaflık mevzuatının AB mevzuatına aykırı olmaması bu düzenlemenin altını çizdiği diğer bir husustur (Şengül, 2014:211).

## Bilgi Edinme Hakkının Gözetilmesinde Aracı İdari Kurullar

Bilgi edinme hakkına ilişkin mevzuatın yorumlanması ve hangi bilgi ve belgelerin erişime açık olduğu hususu her zaman net değildir. Özellikle bilgi edinme hakkının sınırlarının alan olarak belirlendiği hukuki düzenlemelerde ilgili alanlardaki her bilgi ve belgenin tek tek değerlendirme konusu yapılması gerekmektedir. Bu değerlendirme konusunda başvuru kamu kurum ve kuruluşları yetkili olduğundan farklı kamu kurumlarında aynı tip belgeler konusunda değerlendirme farklılıkları ortaya çıkması olasıdır. Belgelerin erişilebilirlik açısından tasnif edilmesinde standart sağlama güçlüğü uygulamada karşılaşılan bir durumdur. Bir belediyenin erişimine izin verdiği bir belge hakkında başka bir belediye erişim yasağı koyabilmektedir (Rangeon, 1988:100).

Bilgi edinme hakkının uygulanmasından kaynaklanan şikayetlerin yargıda dava konusu olmadan çözümlenmesini sağlayan ve aracılık işlevi gören idari kurulların oluşturulması yaygın bir uygulamadır. Bilgi edinme hakkının kullanımında kurulların kendilerine ulaşan uyuşmazlıkların çözümünde kanunun nasıl anlaşılması gerektiği üzerine vereceği kararlar neticesinde bu hakkın kullanımı alanı genişleyip daralabilecektir. Bilgi edinme hakkına odaklanmış bağımsız kurulların varlığı hem bireylere yönelik garanti teşkil etmekte hem de yönetim için de kazanım sağlamaktadır. Bu kurullar uyuşmazlıkları sonuçlandırırken yönetimin tavır ve tutumlarına vakıf olduğundan dışarıdan bakan yetkin bir otorite olarak yönetsel şeffaflık konusunda kamu kurumlarına rehberlik de yapmış olmaktadır.

Türkiye’de 4982 sayılı kanunla oluşturulan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK) hakkın uygulanmasını gözetlemekle görevli ve yetkilidir. Bu nitelikte bir idari kurul Türk yönetim yapısı için özgünlük ifade etmektedir. BEDK, taraflar arasında ortaya çıkan görüş ayrılığını giderme rolünü üstlenmiştir. BEDK, bilgi edinme hakkının kullanımında yargı dışı bir koruma mekanizması olarak ön uyuşmazlık çözme yeridir. BEDK’nın başbakanlıkla ilişkilendirilmesi yönetim üzerinde belli ölçüde otorite kurmaya katkı sağlar. BEDK, kararlarına uyulmadığı durumlarda zorlayıcı yetkiye sahiptir. Bilgi edinme hakkının kullanılmasını keyfi olarak engelleyen, geciktiren kamu görevlileri hakkında soruşturma açılmasını ilgili kurumlardan talep edebilir. Ayrıca yayınlanmış olduğu yıllık raporlarla kamuoyunun dikkatini kamu kurumlarının bilgi edinme faaliyetlerine çekmiş olur.

2015 yılı içerisinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna 2.109 itiraz başvurusu yapılmıştır. Bu itirazlardan 284 tanesi kabul edilmiştir. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının bilgiye erişim talebinin reddedilmesine yönelik kararları kurul tarafından uygun görülmemiştir. Kurula yapılan itirazlardan 257 tanesi kısmen kabul edildiğinden başvuru kurumun bilgi edinme taleplerine kısmen cevap vermesi istenmiştir. 1.323 itiraz başvurusunda ilgili kurum ve kuruluşların verdikleri red kararları kanuna uygun bulunmuştur. İtirazlardan 13 tanesi için çeşitli sebeplerden dolayı karar alınmasına yer olmadığına hükmedilmiştir.

Kurulun itiraz üzerine verdiği kararlardan sonra idari yargıya yapılan başvuruların sayısı 622 olmuştur. 2014 yılında bu sayının 746 olması idari yargıya yapılan başvuru sayısının da dūřtūđū göstermektedir([https://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/2015\\_raporu\\_baskanlik\\_aciklamasi.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/2015_raporu_baskanlik_aciklamasi.pdf), 27.02.2017).

Bilgi edinme hakkının uygulanmasını gōzetmekle gōrevli idari kurulları benimseyen ũlkelerden birisi Fransa'dır. Bu ũlkede Yōnetsel Belgelere Erişim Komisyonu (CADA) kurulmuştur. 1978 Tarihli Belgelere Erişim Hakkı Kanununun etkinliğini sağlamakla yũkũmlũ olan CADA'ya yapılan başvurularda sũrekli bir artış yaşanmaktadır. 1980'li yılların başında yıllık işlem sayısı 500 iken 2002 yılında bu rakam 5 000'i geğmiştir. (Puybasset, 2003:1308).

CADA'nın başkanlığını yapmış olan Puybasset'e gōre CADA, mevzuat ve yargı iğtihatları çerçevesinde yōnetimde Şeffaflığı arttırmaya çalışmaktadır. Bũtũncũl ağıdan değerlendirildiğinde kurumun yōnetsel Şeffaflık konusundaki pozisyonunun yargı tarafından kabul gōrdũđũnũ sōylemek mũmkũndũr. CADA, yōnetimle bireyler arasında yaptığı aracılık işlevinde yōnetimi öneri ve gōrũřleriyle ikna etmeye çalışmaktadır. Yōnetim, bũyũk Őlçũde CADA'nın gōrũřlerine uymaktadır (Puybasset, 2003:1308).

### **Şeffaf Yōnetimin Kurumsallaşma Sorunları**

Şeffaflaşma sũrecine rağmen gizlilik, kamu yōnetiminin işleyişinde varlığını devam ettirmektedir. Kamu yōnetiminin bũtũn faaliyetlerinin kamuya açık hale gelmesi gũnũmũz itibariyle mũmkũn gōrũnmediđinden hukuki dũzenlemelerle Şeffaflık sınırlandığı gibi uygulamada yōnetimden kaynaklanan çeşitli biçimlerde gizliliğe rastlanılmaktadır. Diğer yandan herhangi bir bilgi ve belge üzerindeki gizlilik, devletler tarafından belli bir sũre sonra ortadan kalkmaktadır. Sır veya gizli nitelikteki bilgi veya belgelerin korunma sũresi artık gittikçe kısalmaktadır (Bellanger,2013:342-343).

Şeffaflığın kamu yōnetiminde kurumsallaşması bizzat kamu kurumlarının gōstereceđi yaklaşımla yakından ilgilidir. Kamu kurumlarının direnç veya kolaylaştırıcı yōnde tutum alması yōnetsel Şeffaflığın kamu yōnetiminde temel bir prensip haline gelmesini doğrudan etkileyecektir. Uygulamada çeşitli ũlkelerde kamu yōnetiminin Şeffaflığa yōnelik yaklaşımları ampirik çalışmalara konu olmuştur. Kanada, ABD, Birleşik Krallık ve Avustralya'yı kapsayan bir araştırmada kamu kurumlarının bilgi ve belgelere erişim Őzgũrlũđũ karşısındaki tepkileri Őlçũlmũřtũr. Bilhassa kamu kurumlarının hangi yol ve metodlarla bu Őzgũrlũđũ engelledikleri sorgulanmıştır. Ortaya çıkan bulgulara gōre araştırmaya katılan kurumlarda bilinçli veya bilinç dışı Şekilde belgelere erişimi engelleyici uygulamaların olduğu gōrũlmũřtũr. Őrneđin kurumların yasal çerçevdede talep edilen belgelerin bulunmadığı gerekçesini Öne sũrdũkleri veya bu belgeleri imha ettikleri tespit edilmiştir. Ya da kurumların kanunda sayılan belge verme yũkũmlũsũ kurum listesine dahil olmamak için mũcadele ettiklerine Őahit olunmuştur. Sınıflandırma yapmaksızın bũtũn bilgilerin başvuru sahibine verilmesiyle oluşan aşırı Şeffaflık olarak nitelendirilen durum, kurumların başvurduğu diğer engelleme yōntemidir (Pasquier ve Villeneuve, 2007: 167-168). Bu alan araştırmasında belgelere erişim Őzgũrlũđũne kurumların yaklaşımına bağlı olarak Şeffaflığın çeşitli biçimler aldığı ve buna bağlı olarak Şeffaflık dũzeyinin farklılaştığı sonucuna ulaşılmıştır. Araştırmacılar tarafından uygulamada Şeffaflığın aldığı Őekiller Őōyle tasnif edilmiştir (Pasquier ve Villeneuve, 2007: 169-173):

1- Şeffaflık Yokluğu: Kanunen yũkũmlũ olunmadığı için belge verilmemesi durumunda Şeffaflık sağlanamamıştır. Şeffaflık yokluğu bazı kurumların kimi faaliyetlerinin erişim

## Kamu Yönetiminde Şeffaflık Dönüşümü

özgürlüğü dışında tutulmasıyla da ortaya çıkabilir. Kamusal hizmet görmek üzere oluşturulan ve tüzel kişiliğe sahip vakıfların belgelere erişim özgürlüğü kapsamı dışında bırakılması ve kamu hizmetlerinin sözleşmeyle özel kişilere gördürülmesi şeffaflık yokluğu oluşturan diğer faktörlerdir.

2-Şeffaflık Sapması: Kamu kurumlarının üç tür davranışı şeffaflık sapmasına neden olmaktadır. Belgenin yok edilmesi veya gizlenmesi; idari nitelikteki bir belgeye politik karakter verilmesi ve yazılı kültürün yerine sözlü kültürün egemen olması şeffaflıktan sapmalar meydana getirmektedir.

3-Engellenen Şeffaflık: Yönetimin belgelere erişim özgürlüğünü sınırlayan kanun hükümlerine başvurması durumunda ilgililerin özgürlüğü engellenmektedir. Özel hayatın veya anonim bilginin korunması, terörizmle mücadele ve devlet güvenliği ve devletlerarası ilişkiler sebeplerine bağlı olarak kimi belgeler yönetim tarafından erişime kapatılmaktadır.

4-Sıkıntılı Şeffaflık: Yönetimin, kaynak yetersizliği veya yetkisiz olduğunu gerekçe göstermesi veya gecikmeli tavrı sergilemesi belgelere erişim özgürlüğünün tam ve hızlı şekilde gerçekleşmesini sınırlamaktadır. Kamu kurumlarına göre belge verme sürecinde yaşanan sıkıntılar, belgelerin sınıflandırılmasındaki sorunlar, talep edilen konuyla ilgili birden fazla belge olması, belgenin kaybedilmesi ile belgeye erişimin maliyetinden kaynaklanmaktadır.

5-Aşırı Şeffaflık: Bilgi ve belgelere erişim özgürlüğünün etkili şekilde kullanılmasını zayıflatan son faktör aşırı şeffaflık olarak nitelendirilmiştir. Yönetimin bütün bilgileri ortaya koyarak gizli kalmasını istediği bilgileri bilgi yığını içinde boğmasına yönelik tavrı aşırı şeffaflığı doğurmaktadır. Böylesi bir durumda şeffaflıktan beklenen fayda sağlanamayacaktır.

Sözkonusu alan araştırmasında yönetimin şeffaflık konusunda neden engel çıkarıp değişime direndiği dört sebebe bağlanmaktadır. Birincisi gizlilik kültürüyle ilgilidir. Bu kültürün gereği olarak tarihsel süreçte yöneticiler, yönetsel belgeleri kendi malları veya kurumun malları olarak gördüklerinden dolayı vatandaşın erişimine açmamışlardır. İkincisi kurumsal nedendir. Kamu kurumlarının bürokratik kültürleri risklere kapalıdır. Konum ve kaynaklarını korumak, hatalarının görülmesine neden olmak ve diğer örgütler üzerinde avantaj sağlamak için yönetimler sahip oldukları bilgileri paylaşma konusunda pek istekli değillerdir. Üçüncü sebep politiktir. Bir taraftan 11 Eylül olayının çıkardığı güvenlik endişesi diğer taraftan uluslar arası işbirliğinin istikrarı için yönetsel belgeler erişime kapatılmaktadır. Dördüncü neden örgütseldir. Kamu kurumlarının, sosyal çevresiyle düzenli ilişkiler yürütmeye pek alışık olmaması yönetimde şeffaflığın kurumsallaşmasına olumsuz yansımaktadır (Pasquier ve Villeneuve, 2007: 174).

Yönetimin şeffaflığa bakışına yönelik olarak Fransa'da yapılan bir alan araştırması ise bilgi edinme hakkının memurlar tarafından iletişimin öncelenmesi boyutuyla algılanmadığını ortaya koymuştur. Memurlar belgelere erişim kanununu yorumlarken kanun koyucunun niyetinin aksine bilgi ve belgeye erişimin istisnaları üzerine odaklanmakta ve istenen belgeyi erişime açmamanın sebeplerini bularak kararlarını meşrulaştırmaya çalışmaktadırlar. Bir belgenin erişime açılması hususunda tereddüt yaşandığında belgeyi vermektan imtina etmektedirler (Rangeon, 1988:100). Bu alan araştırmasının bulgularına göre yönetsel belgelere erişim konusunda materyal, kültürel ve ideolojik engellerle karşılaşabilmektedir. Belgelerin çoğaltılması konusunda yeterli teknik donanımın bulunmaması, bilgi edinme hakkı konusunda kalifiye personelin yetersizliği, sorumlu memurların asıl işine ek olarak bilgi verme işiyle uğraşması materyal sorunlar arasındadır (Rangeon, 1988:103-104). Bilgi vermeyi esaslı bir işe olarak görmemeleri, motivasyon eksikliği, bilgiyi saklama ve kuruma ait olduğu

konusundaki geleneksel yaklaşım kültürel ve psikolojik sorunlar olarak tespit edilmiştir. Kurum yöneticisinin bilgi edinme hakkına bakışı da etkili bir faktördür (Rangeon, 1988:105). Diğer yandan başvuru sahibinin yönetsel süreçler ve dil konusunda sahip olduğu birikim bilgi iletişimini doğrudan etkilemektedir. Kişilerin hangi yönetsel bilgi ve belgeyi hangi kurumdan isteyeceğini bilmesi ve ulaştığı belgedeki yönetsel dile vakıf olması konusunda sorunlar mevcuttur. Araştırma, diğer sorunlar yanında kurumsal ideolojiden kaynaklanan sorunların aşılmasının daha güç olduğunu tespit etmiştir. Ankete katılan memurların bilgiyi yönetsel g ve otoritenin esaslı unsuru olarak görmeleri, talep edilen bilginin erişime açılmasına sıcak bakmama nedenidir. Memurlar, bilgi paylaşımını sahip oldukları kurumsal ayrıcalığın aşınması olarak görmektedir (Rangeon, 1988:105).

## Sonuç

Günümüzde her alanda yaşanan değişim ve dönüşümler kamu yönetimlerini etkilemektedir. Tarihsel süreçte ortaya çıkan ve kurumsal işleyişe hakim olan yaklaşım ve prensiplerin geçerliliği ve etkililiği değişim süreçlerinden etkilenmektedir. Uzun dönemler boyunca kamu kurumların toplum karşısında ayrıcalıklı konumunu devam ettirme aracı olan gizliliğin günümüz koşullarında önceki haliyle sürdürülemezliği konusunda genel bir kanaat oluşmuştur. Ynetilenlerle olan ilişkilerinde kamu yönetimine tartışmasız bir yönetsel g sağlayan gizliliğin tartışma konusu olmasında demokrasinin ve hukuk devletinin gelişimi ve sunmuş olduğu olanaklar oldukça belirleyici olmuştur. Gerçekleştirilen hukuki düzenlemelerle devlet, vatandaşlarına yeni haklar tanıyarak yönetsel ilişkinin yeniden biçimlenmesine katkıda bulunmaktadır. Gizliliğin hakim olduğu dönemlerde kişilerin yönetimden bilgi alması bir hak olarak kabul edilmemiştir. Kamu gücüne sahip yönetim, aksine bir hukuki düzenleme yoksa faaliyetlerine ilişkin kendi takdiri doğrultusunda ve gerekiyorsa kişileri ve toplumu bilgilendirmekteydi. Yönetsel faaliyetler üzerindeki bu mutlak tasarruf sayesinde kamu yönetimleri yönetilenlerle olan ilişkilerini tek yanlılık üzerine kurmada zorluk çekmemişlerdir.

Yönetimde gizlilik başat bir faktör iken Şeffaflaşma politikalarına bağlı olarak eski gücünü kaybetmeye başlamıştır. Kamu yönetiminde mutlak gizlilik yaklaşımı, yerini nispi gizlilik yaklaşımına bırakmıştır. Bu yöndeki dönüşümü sağlayan faktörlerin başında bilgi edinme hakkı gelir. Bilgi edinme hakkı mutlak bir hak olarak dzenlenmese de yönetimin Őeffaflařması yönünde geri dönülmez bir açılım sağlamıştır. Birçok lke çıkarmış olduğu kanunlarla bu değişimi yasal bir zemine kavuşturmuştur. Yönetsel işlem ve eylemlerin zaman içinde aleni gelmesinin nnn açılması toplumun yönetsel alana ilişkin bilgilenmesini kolaylaştırmıştır. Kanunun izin verdiği alan ve ölçülerde bilgi ve belge edinmenin kişilere bir hak olarak tanınması kamu kurumları üzerinde Şeffaflık baskısını doğurmuştur.

Kamu yönetiminin Őeffaflařmasına yönelik politikaların başarisında kurumların Şeffaflığa yaklaşımı dikkate alınması gereken bir faktördür. Uygulamaya yönelik alan araştırmalarının gösterdiği gibi kamu yönetimi her zaman Őeffaflařmaya yönelik kayıtsız bir rıza göstermemektedir. Şeffaflık politikalarının mevcut gücünü ve ayrıcalığını zayıflatığını düşünen kurumların çeşitli Őekillerde Őeffaflařmaya direnç göstermeleri muhtemeldir. Şeffaflığın kamu yönetimi düzeyinde kurumsallaşması ve hakim bir yönetim prensibi haline gelmesini engelleyen bu dirençlerin açılması Şeffaflık politikalarının başarisını doğrudan etkileyen bir olgudur. Siyasal iktidarların bu konudaki tavırları ile kamuoyunun duyarlılığı kurumsal direnlerin aşılmasında en önemli itici gler olacaktır.



## **Kaynakça**

CHEVALLIER, Jacques (1983). “L’Administration Face Au Public”, **Communication Administration-Administré** (içinde), Paris:PUF 13-60.

CHEVALLIER, Jacques (1988). “Le Mythe de la Transparence Administrative”, **Information et Transparence Administrative** (içinde), Paris:PUF, 239-275.

CURTİN, Deirdre, MENDES, Joana. (2011). “Transparence et Participation: Des Principes Démocratiques Pour L’Administration de l’Union Européenne”, *Revue Française d’Administration Publique*, 137-138, 101-121.

DEBBASCH, Charles (1990). “İntroduction”, **La Transparence Administrative en Europe** (içinde), Paris:Editions du CNRS, 33-56.

EDEL, Frédéric (2011). “La Convention du Conseil de L’Europe sur L’Accès aux Documents Publics: Premier Traité Consacrant Un Droit Général d’Accès aux Documents Administratifs”, *Revue Française d’Administration Publique*, No:137-138, 59-78.

EKEN, Musa (2005). **Yönetimde Şeffaflık Teori-Uygulama**, Adapazarı: Sakarya Kitabevi.

LASSERRE, Bruno, LENOİR, Noelle, STİRN, Bernard (1987). **La Transparence Administrative**, Paris:PUF.

PASQUIER, Martial, VILLENEUVE, Jean-Patrick (2007). “Les Entraves À La Transparence Documentaire.Établissement D'une Typologie Et Analyse Des Comportements Organisationnels Conduisant À Empêcher Ou À Restreindre L'Accès À L'İnformation”, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Volume 73, 163-179.

PUYBASSET, Michele. (2003). “Le Droit A L’İnformation Administrative”, *AJDA*, 25, 1307-1309.

RANGEON, François (1988). “L’Accès A L’İnformation Administrative”, **Information et Transparence Administrative** (içinde), Paris:PUF, 79-109.

ŞENGÜL, Ramazan (2008). **Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim**, Ankara: Nobel Yayıncılık.

ŞENGÜL, Ramazan (2013). “Avrupa Birliği Yönetiminde Belgelere Erişim Hakkının Gelişimi”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, C.8-3, 207-218.

ŞENGÜL, Ramazan (2014). “Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi Karşısında Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 47/3, 91-110.

## **İnternet Kaynakları**

BELLANGER, François (2013). “Secret et Transparence Dans L'administration Publique : Rapport National Suisse”, *Annuaire européen d'administration publique*, vol 26, s.317-343, <https://outlook.live.com/owa/?path=/attachmentlightbox>, (Erişim Tarihi:13/02/2017).

PINAR, Abuzer (2012). “şeffaf ve Hesapverebilir Kamu Yönetiminin Kalkınmadaki Rolü”, **TBMM şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu** (içinde), 109-115, [https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/kamu\\_yonetimi\\_sempozyumu.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/kamu_yonetimi_sempozyumu.pdf), (Erişim Tarihi:13/02/2017).

TBMM, [https://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/2015\\_raporu\\_baskanlik\\_aciklamasi.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/2015_raporu_baskanlik_aciklamasi.pdf)

(Erişim Tarihi:27/02/2017).