

YÖNETİMDE AÇIKLIK

Sait GÜRAN (*)

Türk İdare Hukuku'nda kilometre taşı olan Hocamız Onar'ın ilk öğrencisi Sarıca, yaş haddinden emekliye ayrılırken, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Kürsüsü'nden¹, "Hukukla Bağlı İdare" ilkesinin ısrarlı savunucusu ve "çaplı" bir mensubu daha ekilmiş oldu.

Dergimizin, Sarıca Hoca'ya sunduğumuz bu sayısı için bir yazı hazırlarken, yirmibeş yıla yaklaşan beraberliğimiz içinde, kendisinin Hukukla Bağlı Yönetim'den söz ederken hangi noktaların altını çizdiğini, nelerin üzerinde vurgulayarak durduğunu, bize öğretmek istediklerini şöyle bir düşündüğümde, bunlardan biri de, "Yönetimde Açıklık" esası olarak belirdi. Bu yazıda, İdare'de Açıklık konusunu, özünü ortaya koymakla yetinen yaklaşımla işleyeceğim.

İDARE GÜCÜ VE TEK YANLI İŞLEM

Hepimizin bildiği gibi, Cumhurbaşkanından, köy muhtarına, TBMM Başkanından Yüksek Seçim Kurulu'na, Kaymakama, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na kadar uzanan ve bir kısmı organik olarak Yasama'nın, bazıları Yargı'nın, çoğunluğu Yürütme - İdare'nin içinde yer alan kamu makamları tarafından kullanılan "İdare Gücü", bu makamları, tek yanlı işlem yapma yetkisiyle donatmak-

(*) Prof. Dr. Sait Güran, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku öğretim üyesidir.

1) Otuzbeş yılı aşkın süredir "İdare Hukuku Kürsüsü" olarak bilindiği, anıldığı, farklı anlama geldiği ve bir "ekol"ü ifade ettiği için İdare Hukuku Anabilimdalı demiyoruz.

tadır. Genelde ve özelde, soyutta ve somutta, bu işlemler, kişilerin hukukî durumunda —tek yanlı olarak— bir takım olumlu veya olumsuz değişiklikler meydana getirmektedir. Böylece, idarî işlemler, bazı kişilere haklar, imkânlar, ayrıcalıklar kazandırırken, bazılarında, yükümler, yasaklar, yaptırımlar getirmekte, müesses durumlarını etkilemektedir. Hattâ, bazı olaylarda, birisine verilen bir ruhsat, sağlanan tahsis, yapılan atama, yükseltme, ihale, fiat tesbiti işlemleri, sadece kendisi lehine sonuç doğurmakla kalmamakta, bir başkası yönünden maddî veya meslekî kayıplara yol açmaktadır. Başkalarına yansımaları bir yana, bilhassa, yaptırım, yasak ve yükümlülük getiren veya mevcut hukukî durumu sona erdiren tek yanlı işlemler, ilgili kişinin işini, mesleğini, gayrimenkulünü, itibarını, sonunda vatandaşlığını bile kaybetmesine sebep olmaktadır.

İdare gücünü tek yanlı işlemlerle kullanan kamu makamlarının bu üstün otoritesini (ki mutlaka bulunacaktır) Hukuk'la bağlamak ve bu sınırlamaya, ancak a posteriori işleyen yargısal denetimle etkinlik kazandırmak, “somutta” her zaman başarılı ve özellikle “önleyici” olmamakta, bazı ahvalde, kamu görevlilerini Hukuka aykırı tutumlarla davranışlara özendirici rol bile oynamaktadır. O halde, tek yanlı işlemlerle kendisini gösteren İdare Gücünün kullanımının Hukukla bağlılığını gerçekleştirmek için, yargısal denetimin yanında ve “idarî işlem aşamasında” bir takım mekanizmaların geliştirilmesinde isabet ve yarar, hattâ zorunluluk vardır.

YÖNETİMDE AÇIKLIK

Geliştirilecek mekanizmanın modeli ve boyutları ne olursa olsun, temel ilke, tek yanlı karar alma sürecinde kapalılığın aralanması ve çeşitli ölçülerde açıklığa gidilerek, “idarî işlemlerin yapılması olayının” saydamlığa kavuşturulmasıdır. Bu suretle, tek yanlı işlem gücü, mukabil bir ağırlıkla dengelenirken; kamu makamları hem daha sağlıklı karar alma ortamına ve olanağına sahip olacak, hem de işlemin yapılış sürecini görebilen, izleyebilen —sırasında katılabilen— bireyin, Yönetim'e karşı güveni artacak; kapalı karar yöntemlerinin yol açtığı bir takım hastalıklarla soru işaretleri, kuşku, söylentiler, olumsuzluklar ve yıpratma vesileleri azalacak veya önemli ölçülerde kalkacaktır.

Ayrıca, İdare'nin ve faaliyetlerinin gözlem, gözetim ve denetim yollarının, Millet'in vekillerinin yanında, asillerin, yani vatandaşın kendisine de —haliyle İdare Çarkı'nın dönmesini aksatmayacak formlerle— açık tutulması, Demokrasi'nin de bir gereğidir.

Kaldı ki, "açıklık", kamu makamlarının, kapalılığın özendirileceği Hukuk çizgisi dışına çıkma amacını ve eğilimlerini kırııcı, önleyici bir rol de oynarken; yargısal denetime giden işlem oranında ve işlemlerin iptal edilmesi ihtimalinde de düşme görülecektir.

Bilindiği ve gazeteleri izlerken gözlemlendiği üzere, çoğulcu yapıdaki ülkelerde ister tüzükler, yönetmelikler, imar plânları gibi kural, ister çeşitli birel işlemler veya idarî sözleşmeler olsun, ister bakanlık veya bakanlıklararası ya da kamu iktisadî teşebbüsü ölçeğinde, isterse irili ufaklı belediye, il, ilçe ölçeğinde olsun, kamu makamları yetkilerini kullanarak olumlu/olumsuz işlemler tesis ederken, çeşitli çevrelerden, baskı ve menfaat gruplarından gelen değişik yoğunluk ve türdeki "etkiler"e de maruz kalmaktadır. Etkileme olgusu, "kabul edilebilir" bir çizgiye kadar doğaldır, gereklidir ve katılımcı, aydınlatıcı işleviyle yararlıdır da. Etkileme faaliyeti, Yasama hayatının ne kadar bir parçası ise, İdare hayatında da, aynı veya farklı, resmî, gayriresmî, açık, örtülü, biçimlerde, dağınık yahut organize girişimler halinde varlığını göstermektedir. Ancak, İdare ile bu tür temaslardan özellikle resmî kanallar dışında tek yanlı cereyan edenlerinin yarattığı hukuksal ve moral sakıncalar, İdare Hukuku ders kitaplarında, karar alınmasında etmen olarak "Etkileme" ve "Baskı" başlığı altında incelenmektedir de².

2) Walter GELHORN - Clark BYSE : **Administrative Law**, 882-877 (5. bası, 1970, The Foundation Press Inc.), Section 3. Influence and pressure as factors in the decision; Bernard SCHWARTZ : **Administrative Law**, 357-364 (Little, Brown Co., 1976) Exclusiveness of the record/Ex parte communications and influence; Kenneth Culp DAVIS : **Administrative Law Treatise/1970 Supplement**, 465-471 (West Pub. Co. 1971). Ex parte communications... Özellikle, Profesör Davis, anılan sayfalarda, tek yanlı temaslarda yapılması gereken ayırımlar, olumlu ve olumsuz hususlar, tartışmalar, milletvekilleriyle üst makamlardan gelen etkiler konularında ayrıntılı bilgi vermekte ve bir takım inceliklere dikkatleri çekmektedir... Bakınız, Mehmet AKAD : **Baskı Gruplarının Siyasal İktidarla İlişkileri**, 91-93, 97 (İ.Ü.H.F. Yayını, 1976).

Ve bu konuda, "Channel 10 Case" adıyla anılan ve Miami'deki yeni bir televizyon kanalı için ruhsatın, başvuran dört özel şirketten hangisine verileceği kararının etrafında olup bitenler, bu konunun klâsikleri arasında baş yeri işgal etmektedir.

Başkan Eisenhower, görevinin ikinci dört yılı içinde, "etkicilik" faaliyetlerinin ve resmî kanallar dışında bilgi alışverişinin, sadece resmî veriler üzerine bina edilmesi gereken işlemlerin sıhhatini bozması konusuna bir hayli ilgiyle eğilirken, Başkan Kennedy de, görevinin hemen başlarında, bu problemin artan ağırlığı karşısında, Kongre'ye gönderdiği özel mesajda meselenin ahlâkiyat (ethics) boyutuna değinerek şöyle uyarıyordu :

"Resmî kuruluşlarda kötü yönetimin en şahane örneklerinden bazıları, işlem yetkilisi görevli ile bu yetkilinin karara bağlayacağı bir konuyla ilgili kişi arasındaki kapalı ve gayriresmî temas şeklinde beliren tek yanlı bilgi alışverişini içermektedir. İşlem makamları üzerindeki bu tür örtülü etkiler, idarî karar sürecinin açıklığına ve dürüstlüğüne (fairness) karşı, çoğu defa esaslı zararlar meydana getirir"³.

3) GELLHORN - BYSE, n. 2, 822; Bir başka çok ünlü olayda da, Federal Communications Commission (Federal İletişim İdaresi) nin, bir televizyon kanalının Springfield'den St. Louis'ye kaydırılması kararını iptal ederken, dâvaya bakan mahkeme, gerekçe olarak, FCC üyeleriyle (idarî karar makamını oluşturan görevlilerle) kurulan "uygusuz temasların" varlığı (improper approaches) olgusuna dayanıyordu. Sözü edilen temaslar, idarî karar süreci henüz bitmemiş iken, müracaat sahibi şirketlerden birinin başkanı tarafından kurulmuştu. Şirketin başkanı, FCC üyelerinin her biriyle şahsen görüşmüş, öğlen yemeklerine misafir etmiş, iki Noel'de de Noel hıncısı göndermiş idi. Mahkeme, bu özel temasların, FCC'nin kararını geçersiz kıldığına hükmederken, "olayın konusunun, televizyon kanalının hangi kentte tahsis edilmesi meselesine ilişkin bulunduktan başka, hayli değerli bir imtiyaz (TV istasyonu ruhsatı) üzerindeki çatışan çıkarların çözümüyle de bağlantılı bulunması nedeniyle, temel açıklık - dürüstlük (fairness) ilkesinin, idarî karar sürecinin açık cereyanı zorunluluğunu emrettiğini" de ekliyordu (Songamon Valley Television Corp. v. United States). SCHWARTZ : n. 2, 362; Diğer kararlar da da, tek yanlı temas ve etkilemenin, nereden - işlemin ilgilileri, Kongre komiteleri, Yürütme - İdare

İşte, İdare üzerindeki “etkiler”in, olması gereken biçimde, eşitlik ilkesiyle bağdaşan kabul edilebilir sınırlar içinde belirmesini ve sağlıklı, isabetli karar alma sürecine katkıda bulunan, yarar sağlayan işlev görmesini gerçekleştirmenin yolu, “Yönetimde Açıklık”-tan geçmektedir.

Karar makamlarını, yanlış sübjektif etkilerin altında kalmaktan kurtaracak ve bu amaçlı girişimleri sonuçsuz kılacak önlem, kapalılığın yerine, sür’atle açıklığı ikame etmektir. Kapalılık, olumsuz ve bozucu etkilerin doğması, gelişme güçlenme fırsatı bulması bakımından, elverişli ortamı —istemese de— birlikte getirmektedir.

Özetle, kapalılıktan açıklığa geçiş, Yönetim’e güvenilirliği, inanılabilirliği, işlemlerinde ve işleyişinde objektifliği, dürüstlüğü ve âdilliği, isabeti, kararlılığı, ekonomiyi ve etkinliği sağlayacaktır.

ABD Yüksek Mahkemesi’nin, hayatta bulunan ünlü yargıçlarından Brandies’in ifade ettiği gibi, “Açıklık, sosyal ve endüstriyel hastalıklara karşı bir çâre olarak isabetle tavsiye edilmiştir. Güneşin mikroplara karşı en etkin öldürücü, elektrik ışığının da en iyi polis olduğu söylenir”⁴. Ve Profesör Schwarz’ın, Yargıç Brandeis’in yukardaki cümlelerini, sonunda Yüksek Mahkeme’nin bir başka kararına yollamayla tamamlayarak devam ettirdiği gibi, “Amerikalılar, açıklığın sağlıklı etkilerine kesinlikle inanmakta ve kamu makamlarının kapalılığı doğal bir tavır olarak benimsemelerine karşı güçlü

ajanları veya makamlarından— gelirse gelsin geçersiz olduğunu, bu etkilerle yapılan işlemin iptal edildikten başka, lehine karar verilenlerin diskalifiyesi sonucunu da doğurduğunu vurgulamaktadır... Yukarıda andığımız Channel 10 dâvasında da (WKAT v. FCC) mahkemeye göre, “ihtilâflı konularda, temel yasal ilkelere uygun açık bilgi toplama usulüne dayanarak karar verme görevini taşıyan kamu görevlilerini etkilemek için yapılan gizli çabalar, due process, dürüst oynama, işlemlerde açıklık, önyargısız ve etkisiz işlem esasları üzerine kurulu hükümet sistemimizi, tâ kalbinden kemirir. İdarî makamlar önünde, ihtilâflı konularda, bu gibi girişimlerde bulunanlar, eğer, sadece o olayda sözü edilen çıkarlarından başka bir şey kaybetmez ise kendilerini şanslı saymalıdır.” SCHWARTZ : id., 362-363.

4) SCHWARTZ : n. 2, 127.

bir antipati beslemektedir”⁵. Nitekim, “aynı ruhla ABD Kongresi 1966 yılında Freedom of Information Act’i (Bilgi Edinme Hürriyeti Kanununu) kabul etti⁶. Bundan önce, kişilerin bilgi edinme hakkı, hukukî bir haktan ziyade, bir gazeteci sloganı idi. 1966 tarihli kanun, bunu değiştirerek vatandaşlara, ilk defa olarak, idarî makamların elindeki dosyalarla belgelere ulaşmak, bunları öğrenmek olanağını hukuken uygulanabilir bir hak şeklinde sağladı. FOIA (anılan yasa), vatandaşın idarî makamlar karşısındaki durumunda, fevkalâde derin ve anlamlı bir değişme meydana getirmiştir. İdarî makamlardan bilgi edinmek isteyenler, artık, ancak bir ricada bulunan kimseler değildir”⁷.

Aslında, gelişen Hukukla Bağlı Devlet ilkesinin idarî karar alma sürecini de etkilemesinin sonucu olarak beliren “Yönetimde Açıklık” kavramı, Türk Hukukunda, maalesef, pek yankı bulmamıştır. Uygulamada mevcut yasal hükümlerin dar ve lâfzî yorumlanması ve açıklığı getirecek mekanizmalardan bazılarının da işletilmemesi nedeniyle, kapalıktan saydamlığa doğru kayda değer ve kalıcı mesafe alınamamıştır.

1961 Anayasasının 62 ve 118 nci maddelerindeki terimler bile gayet dar yorumlanmış kişi/İdare ilişkilerinde, Osmanlı bürokrasisinden kalan ve o zamanki monarşik kaynaklı yönetim geleneğinin doğal bir unsuru sayılan kapalılığın varlığını sürdürdüğü gözlenmiştir. Hattâ 1961 Anayasası (madde 62 ve 118), saydamlık ve açıklık

5) id., 128.

6) 1946 yılında yayınlanan Federal Administrative Procedure Act’in (FAPA) idarî işlem yapma olayını —yargısal benzeri usuller de koyarak— hayli saydamlaştıran hükümlerine ilâveten ve FOIA’i, FAPA’ın içine, “Section 3” olarak mont eederek kaynaştırmak suretiyle... FOIA hakkında ayrıntılı açıklamalar için, bakınız, DAVIS : n. 2, 114-181.

7) SCHWARTZ : n. 2, 128; Kanunun gerisindeki ilkeler şöyle sıralanabilir : Açıklama, istisna değil, genel kuraldır; her vatandaş öğrenme ve edinme konusunda eşit haklara sahiptir; bilgi ve belgenin açıklanmamasının haklılığı, isteyen kimse değil, vermeyen İdare makamınca ispatlanmalıdır; bilgi ve belgelere ulaşması usulsüz olarak reddedilen ve önlene kişilerin, mahkemelere başvurarak İdare makamına karşı yargısal emir çıkartma hakkı vardır. (ibid.).

konusunda yeterince kararlı ve özendirici tavır alamamıştır. Yargı mercileri önünde hak ararken, kişilere “meşru bütün vasıta ve yollardan” yararlanma olanağını tanıyan 1961 Anayasası; Yönetime karşı hak arama söz konusu olunca, genelde yazılı cevap alma, disiplin işlemlerinde de, isnadı açıkça bilme ve savunma yapmadan öteye hukukî bir imkân öngörmüş değildir. Anayasa Ön Tasarısı'nın, kapalılığı aralayarak yönetimde açıklığa yönelmeye elverişli hükümlere⁸ yer vermesine rağmen, 1961 Anayasası, bu hükümleri metnine aktarmamıştır.

SEKSENLİ YILLARA GELİRKEN

ABD'nde, Anayasa'nın “due process of law” hükmünden kaynaklanan Yönetimde Açıklık ilkesi, Norveç, Danimarka, Kanada, Hollanda, B. Almanya, Avusturya, İsveç ve Fransa'da, değişik boyutlarda da olsa, uygulamaya sokulmuştur. Ulusal alandaki yayılma ve büyüme olgusunun yanı sıra, uluslararası alanda, Avrupa'da, 1977 yılında önemli bir adım atılmıştır. Türkiye'nin de üyesi bulunduğu Avrupa Konseyi, 1970'lerin başından itibaren sürdürülen çalışmalarını⁹, 28 Eylül 1977 tarihli ve 275 sayılı Bakanlar Komitesi toplantısında alınan (77) 31 sayılı kararla noktalamıştır¹⁰.

8) **Madde 30**: Herkes... İdare makamları önünde... dileğini dinletme ve kanuna uygun bütün yollardan faydalanarak... iddialarını dinletme hakkına sahiptir. Bu hakkın kullanılması güçleştirilemez.

Madde 155/2: Memurlar ve meslek teşekkülleri üyeleri hakkında, kanunda gösterilen idarî tedbirlerin alınabilmesi veya disiplin cezası verilebilmesi için, isnad edilen fiil veya durumun ilgiliye bildirilmesi ve olaya ilişkin bilgi ve belgelerin verilmesi veya yerinde gösterilmesi ve savunmasını yapmak üzere uygun bir süre bırakılması gereklidir.

9) **Tekin AKILLIOĞLU**: Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz, 14/3 Amme İdare Dergisi, 37-38 (1981).

10) Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin kararının metni ve gerekçesinin Türkçe çevirisi için bakınız, **İhsan KUNTBAY**: İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar, 11/4 Amme İdaresi Dergisi 3-11 (1978).

Bu kararlar Bakanlar Komitesi :

“Üye Devletlerin, idarî ve hukukî sistemleri arasında farklar bulunmasına karşın..., özellikle İdare ile bireyler arasındaki ilişkilerde Hukuka saygılı olmayı güvence altına alma zorunluluğu konularında, geniş bir görüş birliği içinde olduklarını... dikkate alarak, üye Devletlere... Hukuk kurallarında ve idarî uygulamalarında, bu kararın ekinde sıralanan ilkelere esinlenmelerini... önermeye karar vermiştir”¹¹.

“Aşağıda sıralanan ilkeler, gerçek ve tüzel kişilerin hakları, özgürlükleri ve çıkarları ile doğrudan ilgili ve idarenin kamu gücüne dayanarak alacağı her türlü bireysel önlem veya kararlarda, bireyleri korumak için uygulanır. Bu ilkelerin işletilmesinde, iyi ve etkin bir idarenin gerekleriyle üçüncü şahısların çıkarlarının ve temel kamu yararlarının dikkate alınacağı doğaldır. İdarenin iyi ve etkin bir biçimde işlemesi açısından, bazı özel durumlarda veya kamu yönetiminin bazı alanlarında bu ilkelere bir veya bir kaçını değiştirerek uygulamak veya hiç uygulamamak durumu zorunlu hale gelince, en azından, bu kararın temel amaçlarına uygun olarak, hakkaniyetin azamî ölçüde sağlanmasına çalışılır”¹².

Aşağıda sıralanacağı ifade olunan ilkeler de şunlardır : “Dinlenme hakkı; bilgi kaynaklarına girişin sağlanması (yararlanma) hakkı; hukukî yardım ve temsil ettirme olanağı; idarî işlemlerin gerekçeli olması; işleme karşı başvurma yollarının belirtilmesi”¹³.

Yetmişli yıllardaki uygulamaların, Türkiye’de, İdare’nin karar alma sürecinde kapalılığın ve tek yanlı etkileme girişimlerinin bütün hastalıklarını ve kamu hayatındaki maliyetini açıkça sergilediği, herkes tarafından bilinmektedir. Memur alanında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 56-58, 68/A/C, 116 ve 120’nci maddelerinde, adaylıkta ilişik kesme, adaylıktan memurluğa atama, derece ilerlemesi, sicil ve sicilden memurluğa son verme, 126’nci maddesinde memurluktan çıkarma disiplin cezası gibi en kritik işlemlerde ve 226-231’nci maddelerinde Danışma Kurulları mekanizmasında, yö-

11) id. 3.

12) id. 3-4.

13) id. 4; Genel gözlemlerle, beş ilkesinin gerekçesi için bakınız, id. 5-11.

netimde açıklığa doğru olumlu adımlar atılmış ise de, bunlar ya hiç işlememiş veya yürürlüğe sokulmamış yahut yeterince etkili olmamıştır¹⁴. Fakat, kapalılığın aralanması, tek yanlı işlem otoritesine karşı mukabil bir ağırlığın konması eğilimleri yasalarda gözlenmektedir. Aynı şekilde, sağlık ve trafikle ilgili konularda veya malî ve ekonomik bir takım kararların alınması sırasında da, ilgili kişilerin, baskı ve menfaat gruplarının, işlemden önce yetkili makamlarca dinlenmeleri, etkilemeleri, gibi "açıklık" hükümleriyle uygulamalarına da, zaman zaman, sınırlı olarak yer verilmiştir. Ancak, bunlar, henüz eksik ve yetersiz, istikrarsız ve katkısı tartışmaya açık adımlar teşkil etmekle beraber, kâğıt üstünde ve uygulamada mevcuttur.

1982 Anayasası, yönetimde açıklık konusuyla ilgili maddelerde, 1961'in yaklaşımını sürdürmüştür. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunun hazırladığı TC Anayasa Tasarısı'nda, dilekçe hakkı ile ilgili hükmün, "1961 Anayasasındaki şekli ile aynen alınmış" olduğu ifade edilmiştir¹⁵. Eski 118'inci maddenin karşılığı, yeni 138 inci madde, sanık memura, disiplin koğuşturmasında, tüm suçlarda, isnadın yazılı bildirilmesi, savunmasını yapması ve dinlenilmesi güvencelerini tanıyordu¹⁶. Dilekçe hakkı, 1982 Anayasa metnine, topluca müracaat yolu dışında, aynen giriyordu. Disiplin işlemleriyle ilgili 138'nci madde Anayasaya aktarılırken (md. 129), Tasarının bildirim, dinlenme ve savunma olanaklı güvencesi, "savunma hakkı" şeklinde özetleniyordu. Yeni yazılıştaki "Savunma hakkı" kavram ve teriminin, tasarıdaki yazılı bildirim ve dinlemeyi reddettiği, her halde iddia edilecek değildir. Savunma hakkı, bu iki hususu, ayrıca ve açıkça yazılmasa da, doğal olarak kapsamaktadır¹⁷.

Ayrıca, Anayasa'nın yaklaşımına ışık tutması itibariyle, şu noktada gözden kaçırılmamalıdır ki, 1982 Anayasasının düşüncüyü açık-

14) Bakınız, Sait GÜRAN : **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri**, 300-314 (İÜHF. Yayını, 1980).

15) **TC. Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu**, 81 (1982).

16) id. 95.

17) "Danışma Meclisinde kabul edilen 137 ve 138 nci madde hükümleri birleştirilerek ve redaksiyona da tâbi tutulmak suretiyle 129 uncu madde olarak düzenlenmiştir." **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası/Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri (MGK. Anayasa Komisyonunun Raporu)**, sf. 194 (Millet Meclisi Vakfı Yayını, 1983).

lama ve yayma hürriyetini düzenleyen 26'ncı maddesinde, bu hürriyet, haber ve fikir "almak" serbestliğini de kapsamaktadır. Bu maddeye göre, alma ve açıklama hürriyetinin kullanımında, resmî makamların müdahalesi, "kural" olarak bulunmayacak, sınırlama, ancak maddenin öteki cümlelerinde öngörülen esaslar dairesinde ve "istisna" olarak yapılabilecektir. Maddenin 2'nci fıkrasındaki sınırlama sebeplerinden, Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması, başkalarının şöhret veya haklarının, özel hayatlarının yahut kanunun öngördüğü meslek sırlarının korunması, yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi şeklinde ifade edilenleri, açıklık/kapalılık esasları konusunda bir fikir vermektedir.

Öte yandan, 1982 Anayasası'nın bir özelliği de, İdare alanındaki yetkileri arttırmak, yargı denetimine yeni sınırlar koymak olmuştur. Böylece, Yargının caydırıcı, önleyici denetleyici, aykırılığı ortadan kaldıracı etkisinde nisbeten bir azalma, İdare'nin tek yanlı işlem yetkisinde de, nisbeten güçlenme meydana gelmiştir. Bu durumda, İdare'nin tek yanlı işlem gücünden kaynaklanan bâriz otoritesinin ve üstünlüğünün, özellikle çok partili normal siyasî hayata geçilince "dengelenmesini" sağlayacak mekanizmaların, yasama yoluyla kurulup işletilmesi gerekmektedir. Bu ise, ancak önceki sayfalarda kısaca izah ettiğimiz yönetimde açıklık usullerinin (kanunî dayanak ve gerekçenin işlemde belirtilmesinden başlayarak, bilgi edinme, dinlenme gibi) "gerçekçi" bir yaklaşımın izin verdiği ölçüde devreye sokulmasıyla mümkün olacaktır. Türkiye'de yönetsel bozuklukların nüksetmesini önlemek, daha iyi işleyen daha etkin bir Devlet çarkı oluşturmak amacıyla ve başlangıç'ta vurgulandığı gibi egemenliği "Millet adına kullanmaya yetkili hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı... fikir, inanç ve kararıyla" yapılan 1982 Anayasası döneminde, "Yönetimde kapalılığı", kamu yararının emrettiği noktaların ve 13'ncü maddenin 2'nci paragrafının deyişiyle "demokratik toplum düzeninin gerekleri" nin ötesinde benimsemeyip, aralamak ve onun yerine, varlığını açıklıkta bulan "saydam" bir İdare Cihazını getirmek, hem tutarlı bir davranış şekli olacak, hem de aralarında yer aldığımız ülkelerdeki seyre paralel bir gelişmeyi de gerçekleştirecektir.

Bu arada, Anayasa Tasarısı ve Komisyon Raporu'nun, Danışma Meclisi'ndeki müzakeresinde, İdarenin Kuruluşuna ilişkin 154'ncü maddeye geçilmeden önce, üyelerden Cahit Tutum, yeni bir madde eklenmesi önerisinde bulunmuştur. Genel Kurul, Tutum'un teklifinin reddi cihetine gitmiş ise de reddin nedeni konusunda Komisyon Başkanvekili Gölcüklü tarafından yapılan açıklama gözden kaçırılmamalıdır. Çünkü, Tutum'un ayrı maddesiyle eklenmek istenen esasların, müstakil madde olarak Anayasaya konmasına ayrıca gerek bulunmadığı; aslında, bunların, diğer maddelerin metninde ve ruhunda "mevcut ve mündemiç" olduğu belirtilmiştir. Danışma Meclisi Tutanak Dergisinden, ilgili satırları aktarıyoruz :

Cahit Tutum : "...Önergemde, Türkiye'de yıllardır eksikliği çekilen bir Genel İdarî Usul Yasasının çıkarılmasını bir Anayasal direktif haline getirmek ve böylece yıllardır vatandaşla idare arasındaki ilişkilerdeki eksiklikleri ve keyfîlikleri önlemeye yönelik bir öneridir. ... İdarenin faaliyetlerini, objektif esaslara göre yürütmesi ve istikrar içinde, güvenilir bir sistem içerisinde faaliyetlerin yürütülmesi asıldır. ... Maalesef, uygulamada, idare, belli ölçülerde sınırlama ve o ölçüler içerisinde istikrarlı birtakım işlemlerde bulunmak külfetinden sürekli bir şekilde kendisini azade kılmaya çalışır. Bu, dünyanın her yerinde yönetime atfedilebilecek önemli kusurlardan biridir. Son yıllarda, özellikle Avrupa'da, İdarenin genel olarak faaliyetlerini yürütürken bağlı olacakları esasları, büyük ölçüde vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini etkilemesi açısından, bir araya getirip, az çok ortak ilkeler üzerinde anlaşma sağlanması doğrultusunda büyük çabalar olmuştur. (Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesininin 28.9.1977 tarihli ve 31 sayılı yukarıda yer verdiğimiz kararını ve ilkelerini açıkladıktan sonra)... Önergem, aslında, idarenin bugün az çok şu söylediğimiz genel esaslara uyduğu varsayılmakla birlikte, bunları derli toplu, formaliteleri basitleştirici, ama vatandaşın güven verici bir Genel İdarî Usul Yasası çerçevesinde toplanmasının zorunlu olduğunu düşündüm ve bu nedenle bu önergeyi verdim. Takdirlerinize saygıyla sunarım".

Feyyaz Gölcüklü (Anayasa Komisyon Başkanvekili) : "...Tutum arkadaşımızın söylediği hususları, zaten idarenin bünyesinde ve çalışmasında mevcut sayıyoruz. Kendileri de "İdare bir ölçüde bu kurallara uyup, bunlara uygun hareket etmektedir" diyor. İkinci

olarak tasarının 6 ncı maddesi, “Kanun önünde eşitlik” maddesinde, bu telâkkinin, fikrin nüvesi mevcut. Orada Devlet organları ve idarenin vatandaşlara hiç bir suretle farklı muamele yapamayacağı, kanunlar önünde eşit tutacağı da söylenmiş. Keza, bu idare bölümünü düzenleyen hükümler arasında, idarî kararlara karşı yargı yolu vesaire gibi müesseselerimiz de var. Onun için böyle müstakil bir maddenin Anayasaya konmasına katılmıyoruz” (Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B. 145, 7.9.1982, 0:1; sf. 671, 672).