

GÜN IŞIĞINDA YÖNETİM AÇISINDAN TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE AÇIKLIK VE ŞEFFAFLIK SORUNU

GOVERNMENT IN THE SUNSHINE: THE QUESTION OF OPENNESS AND TRANSPARENCY IN TURKISH ADMINISTRATION

Yrd.Doç.Dr.Mahmut AKPINAR*

ÖZET

Baskıcı rejimlerden bunalan, hak ve özgürlüklerin farkına varan toplumların daha demokratik yönetim arzuları her geçen gün artmaktadır. Yükselen demokratik talepler, daha açık ve şeffaf kamu hizmetlerinin sunulmasını zorunlu kılmaktadır. Şeffaf ve açık yönetim veya gün ışığında yönetim, siyasi rejimlere ve ülkelerin yönetim geleneklerine göre değişse bile, karar alma süreçlerinin önceden belli olan usul ve esaslara göre belirlenmesi; idare dışında olanların gizliliği olmayan bilgi ve belgelere kolayca ulaşabilmesi ve vatandaşın katılımını kolaylaştıracak şekilde yönetimin "aleni" yani açık olması hususlarını içermektedir.

Küreselleşme, Avrupa Birliğine tam üyelik gibi dış dinamikler yanında, ekonomik krizleri azaltma, kötü yönetimden kurtulma, batılılaşma ve modernleşme arzusuyla beslenen iç dinamikler, Türk kamu yönetimini açıklık ve şeffaflığa doğru itmektedir. Son zamanlarda önemli gelişmeler olsa bile, gizlilik ve kapalılık anlayışı üzerine kurgulanan Türk Kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflık açısından sorunların çözüldüğünü söylemek zordur.

Avrupa Birliği İlerleme Raporları, Dünya Şeffaflık Örgütü'nün yayınladığı yolsuzluk raporları ile Hükümet tarafından hazırlanan strateji ve eylem planlarında yer alan tespitler açıklık ve şeffaflık konusunda önemli sorunların olduğunu göstermektedir. Demokratik yönetim veya gün ışığında yönetim açısından şeffaflık/açıklığın ne anlama geldiği ve önemi, gizliliğin sınırları, sır kavramı ve niteliği, devlet sırrı gibi konuların aydınlatılması önem arz etmektedir. Bu bakış açısıyla yapılacak çalışmalar Türk kamu yönetiminin demokratikleşmesine önemli katkılarda bulunacaktır.

ABSTRACT

Suffocation from oppressive regimes and realizing the rights and freedoms, desires of communities for democratic regimes is increasing more and more with each passing day. Increased democratic demands, requires a more open and transparent public services. Although varies according to countries' administrative traditions, and political regimes, a transparent and

* Turgut Özal Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü

open administration consists of decision making processes determined by certain criteria and principles; easiness to reach unconfidential documents and information conveniently and openness of the administration enabling the participation of the citizens.

External dynamics such as globalization and full membership to the European Union along with internal Dynamics fed by desires such as reduction of economic crises, getting rid of bad administration, westernization and modernization, is pushing Turkish public administration towards openness and transparency. In spite of significant progress recently, it is difficult to say that the problems are completely solved in terms of openness and transparency in Turkish public administration which is based on secrecy and closeness.

The findings in the European Union progress reports, the corruption reports of the Transparency International and strategy and action plans published by the Government, show that important problems exist in terms of openness and transparency. It is important to clarify issues such as the meaning and importance of transparency/openness from the Democratic governance point of view, the limits of confidentiality, the concept of mystery and state secret. Studies conducted from this point of view will significantly contribute to the democratization of Turkish public administration.

Kamu Yönetimi, Açıklık, Şeffaflık
Public Management, Transparency, Openness

GİRİŞ

Çeşitli eleştirilere rağmen, demokrasi insanoğlunun bulduğu “*en az kötü yönetim*” biçimi olarak hala kabul edilmeye devam etmektedir. Bu özelliği nedeniyle demokratik düşünce anlayışı, kamudan özel sektöre kadar, toplumun tüm kesimlerini derinden etkilemektedir. Başta gelişmiş ülkeler olmak üzere demokrasi ile yönetilen toplumlar ve onları takip eden gelişmekte olan ülkeler, mevcut demokratik kazanımlara yeni ilaveler yapmak için yoğun bir gayret içine girmektedirler. Daha fazla demokrasinin daha fazla refah ve toplumsal huzur getireceğine inanılmaktadır.

Demokratik anlayışın diğer yönetim anlayışlarında olmayan birçok üstün yönünün olduğu kabul edilmektedir. Bunlar demokrasiye güç kazandırmaktadır. Fakat günümüzde birçok demokratik ilkenin yeterince algılanmadığı, uygulanmadığı veya istismar edildiği yönünde yakınmalar da sürüp gitmektedir. İşte bu yakınma konusu olan sorunlardan biride demokratik ilkelerin kamu yönetimi alanındaki uygulamalarıyla ilgilidir.

Değişen koşullarla birlikte kendini yenileyen ve günümüzün yükselen değeri olmaya devam eden demokratik anlayışın kamu yönetiminde yeterince uygulanıp uygulanmadığı, kamu kurum kültürü içinde yer alanların bunu ne kadar içlerine sindirdikleri hep tartışma konusu olmaktadır. Tartışmalar kamu hizmeti sunanların daha verimli, etkin, katılımcı, açık ve şeffaf hizmet sunmada yetersiz oldukları veya yeterince istekli olmadıkları,

böylece demokratik yönetim anlayışının yerleştirilemediği konuları etrafında yoğunlaşmaktadır.

Kamu yönetimi alanındaki demokratikleşme gayretleri “demokratik yönetim” olarak ortaya çıkmaktadır. Her açıdan iyi işleyen ve rasyonel bir yapıya sahip kamu yönetimi bazen doğrudan “demokratik yönetim anlayışı” olarak kabul edilmektedir. Bazen adına “gün ışığında yönetim” de denen bu anlayış özünde üç temel unsuru barındırmaktadır. Bunlar, idarenin karar alma süreçlerinin önceden belli olan usul ve esaslara göre belirlenmesi; idare dışında olanların idarenin elinde bulunan ve gizliliği olmayan bilgi ve belgelere kolayca ulaşabilmesi, yani “bilgi edinme özgürlüğü”; son olarak, vatandaşın katılımını kolaylaştıracak şekilde idarenin “aleni”, yani açık olmasıdır.

Demokratik ilkelerin kamu yönetimine uygulanmasını ifade eden demokratik yönetim anlayışının geliştirilmesi dünya genelinde olduğu gibi Türkiye’de de tartışılan konuların arasında yer almaktadır. Küreselleşme, Avrupa Birliğine tam üyelik gibi dış dinamiklerin yanında, ekonomik kriz ve darboğazları azaltma, kamuda yönetim kalitesini yükseltme, böylece batılılaşma ve modernleşmeyi sağlama arzusuyla beslenen iç dinamikler, Türk kamu yönetiminin daha demokratik bir yapıya dönüşmesini zorunlu hale getirmektedir. Bu zorlamanın etkisiyle 2000 yılından itibaren yönetimin demokratikleşmesi adına önemli adımlar atılmıştır. 29 Aralık 2003’de TBMM’ye sunulan, uzun görüşmelerden sonra Mecliste kabul edilen, ancak bir kez daha görüşülmek üzere dönemin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen ve henüz yasalaşmamış “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, tasarısı bunun en önemli adımlarından biri olmuştur. Tasarı Türk kamu yönetiminde çözülmesi kaçınılmaz hale gelen sorunlara cevap ararcasına sistemi hem anlayış hem de kurumsal yapı olarak baştan ayağa yenilemeye çalışmıştır. Bunu yaparken büyük oranda demokratik yönetim anlayışı ile 1980’lerden sonra gelişen ve İngiltere, ABD ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde uygulanma imkânı bulan Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) anlayışının ilkelerini referans almıştır.

Bu yenileşme sürecinde ele alınan, hem demokratik yönetim hem de yeni kamu yönetimi anlayışının önemli ilkelerinden bir olan “açıklık” ve “şeffaflık” konuları olmuştur. Gizlilik ve kapalılık anlayışı üzerine kurgulanan Türk Kamu yönetiminde, yeniden yapılanma gayretlerinin açıklık ve şeffaflık konularını kapsamaması bu konuların sistemin temel sorunu haline geldiklerini göstermektedir. Sorunu çözmek adına açıklık ve şeffaflığın pratiğe geçirilmesi gayretleri, iki farklı faydayı aynı payda altında toplamanın zorluğunu da beraberinde getirmiştir. Türk kamu yönetimi bir yandan demokratik, katılımcı, hesap verebilir, etkin ve verimlilik için daha fazla açık ve şeffaf hale gelmeye çalışırken, diğer yandan modern hayatın artan karmaşa ve tehditleri karşısında kişisel verileri ve ülke güvenliğini korumak için açıklık ve şeffaflığı azaltma ihtiyacı hissetmiştir. Birbirleriyle çelişir gibi gözükken durum reform sürecinde ve sonrasında da devam etmiştir.

Bütün bu uğraşların sonunda önemli adımlar atılmasına ve zihinsel dönüşümler yaşanmasına rağmen, açıklık ve şeffaflığın sağlanması adına vatandaşın tatmin edeceği bir sonuca ulaşıldığını söyleme imkânı bulunmamaktadır. Hatta bazı alanlarda özellikle hesap vermektan kaçmak için gizlilik ve gizemin giderek arttığı, vatandaşın yönetim sürecine katılma imkânlarının yerinde saydığı belirtilmektedir. Örneğin TEPAV tarafından yapılan 2009 yılında hazırlanan Mali Saydamlık Endeksi'nde 2006 ve 2007 yıllarında Türkiye'nin durumunun pek parlak olmadığı görülmektedir. 2003 sonunda 44,1 olan Mali Saydamlık Genel Endeksi'nin 2007 sonunda 43,2'ye düşmesi oldukça düşündürücüdür. Raporda, *“Türk bütçe sisteminin mali saydamlık notunun endeks değerinin ideal durumda minimum 60 puan düzeyine çıkması beklenmekte iken 2, endeks değerinin bu değerlendirmede de 40 puan seviyelerini aşamamış olması ülkemizde mali saydamlığın patinaj sürecinin devam ettiğini göstermesi açısından dikkat çekicidir”* denilmektedir (Emil ve Yılmaz, 2009:2-3).

Türk kamu yönetiminin daha demokratik hale kavuşması adına açıklık ve şeffaflık konusunu daha yakından ele almak, bu alanda yaşanan sorunları analiz etmek, buradan hareketle muhtemel öngörülerde bulunmak için bu çalışma hazırlanmıştır. Çalışma ile uzun zamandan beri Türk kamu yönetiminin gündemine giren açıklık ve şeffaflık tartışmalarına katkıda bulunmak, bu yolla kamu yönetimin daha demokratik, daha anlaşılabilir ve ulaşılabilir hale gelmesi amaçlanmaktadır. Öncelikle açıklık ve şeffaflık kavramlarının Türk kamu yönetiminde kendine yer bulduğu sürece değindikten sonra, bu kavramların tanımı yapılacak, önemi üzerinde durulacak ve uygulamanın ortaya çıkardığı sorunlara değinilerek bazı öngörülerde bulunulacaktır.

1. AÇIKLIK VE ŞEFFAFLIK KAVRAMLARININ ORTAYA ÇIKIŞI

Dünya genelinde uzun yıllardan beri tartışılmasına rağmen, Türk kamu yönetiminin açıklık ve şeffaflık uygulamalarıyla tanışması çok yakın bir tarihte olmuştur. 2002 yılında Bakanlar Kurulu Kararıyla *“Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı”*nın kabulünün ardından, 2003 yılında çıkarılan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunuyla şeffaflık ve açıklık uygulamalarında önemli bir adım atılmıştır. Oysa kimi yazarlara göre bu tür uygulamaların başlangıcı İsveç’te 1766 yılında çıkarılan Basın Özgürlüğü Kanunu’na kadar gitmektedir (Arslan, 2010: 191). Buna rağmen genel olarak şeffaflıkla ilgili ilk uluslararası düzenlemelerin 1948 yılında yayınlanan Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 19. maddesiyle yapıldığı kabul edilmektedir (Adalet Bakanlığı, 2011: 4).

Gün ışığında yönetim anlayışının doğup geliştiği ülke olan ABD’de ki şeffaflık ve açıklık uygulamaları ile ilgili adımlar ise 1966 yılında başlamaktadır. Bu tarihte Birleşik Devletlerde bilgi edinme özgürlüğüyle ilgili Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu (Freedom of Information Act)

çıkarılmıştır. Bu düzenlemeyi 1970'lerin başında Kongre'nin Watergate Skandalı ve diğer gizlilik karşıtı yasalara bir cevap olarak, 1976 yılında hükümet müzakerelerini kamuoyu denetimine açan "Gün Işığında Yönetim Yasası" (The Government in the Sunshine Act) takip etmiştir. (Bugarcic, 2004: 490–91; NSF, 2007: 1)

ABD'de şeffaflık ve açıklık alanında yaşanan değişimler aynı yıllarda Avrupa kıtasında da görülmeye başlanmıştır. Örneğin, 1978 yılında kabul edilen İspanyol Anayasasında, etkinlik ve kamu yönetiminin etkililiği, hukukun üstünlüğü ve tarafsızlık gibi anayasal ilkeler arasında şeffaflık ilkesi de sayılmıştır (SIGMA,1999: 69). Aynı yıllarda (1978'da) Fransa'da "Bilgi İşlem, Fişler ve Özgürlükler Kanunu" çıkarılarak yönetimde açıklık ve şeffaflığın sağlanması için önemli adımlar atılmıştır (Arslan, 2010: 191).

Açıklık ve şeffaflıkla ilgili en ilginç deneyim hiç şüphesiz dönemin SSCB eski Genel Sekreteri M. Gorbacev'in orijinal adıyla başka diğer dillere geçen "glasnost" ve "prestorika", yani "açıklık" ve "yeniden yapılanma" adı altında yaptığı reform çalışmaları olmuştur. Uzun yıllar demokratik geleneklerden uzak ve dışı kapalı olarak idare edilen Sovyetler Birliği üyesi ülkelerde açık yönetimin eksikliğini nelere mal olduğu bu ülkelerin dağılmasıyla ortaya çıkmıştır. Reformların yürütücüsü Gorbacev "Kamusal işlerde ve hayatın her sektöründe daha çok açıklık istiyoruz ... Temel gerçek budur... Bize daha çok ışık gerekmektedir..." diyerek (Eken, 1994: 53) gelmekte olan tehlikeyi önlemeye çalışmışsa da, kapalı yönetim karanlığında büyüyüp gelişen yozlaşmalar sistemin sonunu getirmiştir.

Dünya genelinde yaşanan bu gelişmeler uluslararası çeşitli örgütlerin kurulmasına yol açmıştır. Bu kapsamda şeffaflığın kamu yönetimi alanında uygulanmasını sağlamak, böylece yolsuzlukları önlemek amacıyla 1993 yılında Berlin'de Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün (Transparency International) kurulması büyük bir önem taşımaktadır. Örgüt şeffaflığın olmadığı durumlarda ortaya çıkabilecek kötü yönetim ve yolsuzlukların boyutuna ilişkin her yıl düzenli raporlar yayınlayarak, daha açık ve şeffaf yönetime geçmeleri için kamuoyu oluşturmaya çalışmaktadır.

Şeffaflık ve açıklık konusunun gündemde kalmasına katkıda bulunan yapılardan biri de Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı olmuştur. Birlik benimsediği ilkeler aracılığıyla şeffaflık ve açıklık uygulamalarını yeni üye olacak ülkelerin müktesebatlarının bir parçası haline getirmeye çalışmaktadır. Kamu yönetimi alanında Kopenhag ve Madrid Kriterlerini nasıl pratiğe geçirilebileceğini ortaya koymak için 1999 yılında kabul edilen 27 nolu SIGMA Raporu (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) Avrupa Kamu Yönetimi İlkelerini açıklamak açısından önemli bir eksikliği gidermiştir. Raporunda yer alan dört temel ilke "Avrupa İdari Alanı" olarak kamu yönetimi ilkeleri kabul edilmiştir. Bunlar; güvenilirlik ve hukuk güvenliği (yasal kesinlik); açıklık ve şeffaflık; hesap verebilirlik; etkinlik ve etkililik (OECD, 1999: 8) olarak açıklanmaktadır.

Avrupa Birliği kabul ettiği bu ilkeleri 2002 yılında hazırladığı, Birliğin yönetim ve stratejilerini kapsayan “White Paper”a (Resmi Rapora) yansıtarak, ilkelerin uygulamaya geçmesinin önünü de açmıştır. Resmi Rapor içinde şeffaflık kendine mahsus ağırlığını korurken, bu kavramın çok yakından irtibatlı olduğu iyi yönetim, hesap verebilirlik, katılım, merkezi ve yerel yönetim katmanları arasındaki çalışma uyumu, yerindenlik (subsidiarity) ve etkinlik gibi altı önemli ilke sayılmıştır (Akyıldız, 2004: 447).

Açıklık ve şeffaflık kavramaları bir yandan Demokratik Yönetim (Yıldırım, 2003; Dror, 1999) veya Gün Işığında Yönetim (Özay, 1996) anlayışının temelini oluştururken, diğer yandan Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) anlayışı içinde de kendine önemli bir yer bulmaktadır. Genel olarak Geleneksel Kamu Yönetimiyle yapılan karşılaştırmalarda, geleneksel yönetim anlayışının gizlilik ve kapalılık içinde olduğu, buna karşılık yeni kamu yönetiminin “açıklık ve şeffaflık” özelliği ilkelerini benimsediği belirtilmektedir (Bugaric, 2004: 493; Kurt ve Uğurlu, 2007: 87; Balcı, 2003: 3). Şeffaflık ve açıklık kavramlarının yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilkeleri arasında yer alması bu kavramaların sadece uygulama açısından değil, aynı zamanda düşünsel düzeyde de önemli fonksiyonlara sahip olduğunu göstermektedir.

2. AÇIKLIK VE ŞEFFAFLIĞIN TANIMI

Türkçede açıklık ve şeffaflık anlamına gelen veya buna yakın birçok kelime ve deyim bulunmaktadır. Bu çalışmada açıklık kelimesi İngilizcede ki “openness”; şeffaflık ise “transparency” kelimesinin karşılığı olarak kullanılmıştır. Türk Dil Kurumu sözlüklerinde açıklık; uzaklık ve mesafe ve geniş yer gibi anlamlarının yanında konumuzla ilgili olarak, “aleniyet”, “sarâhat”, “fesahat”, “fasihlik”, “vuzuh”, “duruluk”, “bir kavram, anlatım ya da bir ölçümün kolayca kavranabilirliği”, “Bir söz veya yazıda maksadın açık olması özelliği”, “gerçeği olduğu gibi yansıtma durumu”, “Türk yargılıklarında, kimi ayrılıklar dışında, duruşmanın herkese açık olması” gibi anlamlara gelirken, şeffaflık ise saydamlık anlamına gelmektedir (TDK, 2011)

Yönetimde açıklık kavramı, “saydam yönetim”, “şeffaf yönetim”, “gün ışığında yönetim” ve “demokratik yönetim” gibi anlamlara gelmektedir (Fındıklı, 1996: 103). Yönetimde saydamlık ve demokratik değerleri ifade eden “açık yönetim” ve “hesap verebilirlik” gibi kavramlar benzer anlamları ifade etmektedirler. Bu nedenle çoğu zaman bu üç kavram beraber veya birbirinin yerine kullanılmaktadır (Akyıldız, 2004: 448). Geniş anlamda yönetimde açıklık ve şeffaflık, halkın yönetim tarafından yürütülen iş ve işlemlerden haberdar olması, gerekli bilgi ve belgelere ulaşabilmesi, yönetime katılması, yapılanları denetleyebilmesi veya yanlışlardan hesap sorabilmesi gibi demokratik, temiz ve dürüst yönetim anlayışını ifade etmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Özel İhtisas Komisyon Raporu olarak 2007 yılında hazırlanan “Kamuda İyi Yönetişim” konulu çalışmada, açıklık ve saydamlık (şeffaflık) ilkelerinin aynı anlama geldiği, ancak açıklığın saydamlığı da içine alan geniş bir kavram olduğu belirtilmektedir. Bu çalışmaya göre yönetimde açıklığın üç özelliğinden söz etmek mümkündür. Bunlar kamusal eylemlerin ve bu eylemleri gerçekleştiren bireylerin halkın denetimine açık olması olan “saydamlık”; hizmetlere ve kamusal bilgilere vatandaşların kolayca erişme imkânı veren “ulaşılabilirlik”; yeni görüş, ihtiyaç ve beklentilere cevap vermeye hazır olma durumu olan “cevap verilebilirliktir” (DPT; 2007: 6).

Avrupa Kamu Yönetimi İlkelerini açıklayan 27 nolu SIGMA Raporunda açıklıkla şeffaflık arasında bazı ayrımlar yapılmaktadır. Buna göre açıklık yönetimin dış denetime açık olması anlamına gelirken, şeffaflık denetim ve gözetim amacının doğrudan izlenebilmesini ifade etmektedir. Açıklık ve şeffaflık sayesinde idari bir işlemde etkilenen kişiler bir taraftan işlemin dayanağını anlamaya çalışırken, diğer taraftan da idari işlemin dışarıdan denetlenmesine imkân tanımaktadırlar. Bunlara ilave olarak açıklık ve şeffaflık; hukukun üstünlüğü, kanun önünde eşitlik ve hesap verebilirliğin sağlanması için gerekli araçları da sunmaktadır (OECD, 1999: 11).

Yönetimde açıklık ve şeffaflık konusu kimi zaman bu kavramların zıddı olan “gizlilik” ve “kapalılık” gibi kavramlar üzerinden olumsuz açıdan incelenmektedir. Eken’e (1994: 26) göre, yönetimde gizlilik, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamına gelirken, kapalılık, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkilere karşı duyarsız kalması, yürütülen iş ve işlemlerin dışarıdan bilinmemesi, bilinenlerin de gerekçelerinin açıklanmaması gibi hususları içermektedir.

Şeffaflık ve açıklık kamu otoritelerinin vatandaşa karşı bir ikramı olmaktan ziyade, yerine getirilmesi gereken bir görev olduğu için devletin veya kamu otoritelerinin hesap verme sorumluluğunu sağlayan önemli mekanizmalardan biridir. Çünkü demokratik ülkelerde devletin şeffaf ve açık olmasının bir gereği olarak, plan ve program ve icraatlarıyla ilgili bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde vatandaşa sunmak zorunluluğu bulunmaktadır. Kamusal kaynakların nasıl ve hangi amaçlara yönelik kullanıldığını ve bu kullanımın sonuçları konusunda vatandaşlara gerekli bilgilerin sunulması şeffaflık sayesinde sağlanacak bir durumdur. Bu sürecin işlemesi halinde, yani kamu kurumları şeffaf ve açık oldukları ölçüde yönetenle yönetilenler arasında ki güven de artacaktır (Kalkan ve Alpaslan, 2009: 27).

3. AÇIKLIK VE ŞEFFAFLIĞIN ÖNEMİ

Günümüzde açıklık ve şeffaflığın önemini ortaya koyabilmek için kamu yönetiminde yaşanan sorunların boyutu ve tahammül edilemezliği üzerinde durulmaktadır. Örneğin 1980 sonrası Türk Kamu yönetiminde

yapılan reformları inceleyen bazı yazarlar, bu reformların gerekçelerini Türk Kamu Yönetiminin yaşadığı kronik sorunlara bağlamaktadırlar. Bu sorunlar özet olarak; merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimde tutuculuk, kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet gibi konulardan oluşmaktadır (Acar ve Sevinç, 2005: 21–23). Dikkatlice bakıldığında sorunların büyük oranda açıklık ve şeffaflığın olmamasından kaynaklandığı görülmektedir. Bu durum, açıklık ve şeffaflığın önemini diğer sorunlara göre daha da artırmaktadır.

Avrupa Kamu Yönetimi İlkelerinin yer aldığı SIGMA raporlarında açıklık ve şeffaflığın kamu yönetiminde iki önemli amacın elde edilmesini sağladıkları ifade edilmektedir. Bunlardan birincisi, kötü yönetim ve yolsuzluk riskinin azaltılması yoluyla kamu yararının korunması; diğeri de idari kararların dayanaklarını kamuya açıklayarak bu kararlardan zarar görenlerin haklarını aramalarına fırsat verilmesidir (OECD, 1999: 12).

Açıklık ve şeffaflık, hem demokratik yönetim anlayışının egemen kılınması, devletle vatandaş arasında güvenin tesis edilmesi, hem de kamu yönetiminin verimlilik ve etkinliğini olumsuz yönde etkileyecek yolsuzluk, yozlaşma, siyasallaşma gibi olumsuzluklara engel olunması bakımından önemlidir. Şeffaflık devletin hesap vermesini sağlayan hatta onu hesap vermeye zorlayan en önemli mekanizmalardan biri olma özelliğini taşımaktadır. Çünkü şeffaflık ilkesi, devletin amaçlarının açıklanması, bu amaçların başarılması için uygulanacak politikaların belirlenmesi ve uygulamanın sonucunun görülmesi için kamuoyuna objektif, açık ve güvenilir bilgilerin sunulmasını gerektirmektedir (Memişoğlu ve Durgun, 2008: 426).

Açıklık ve şeffaflık bu iki kavramın zıddı olan gizlilik durumunda ortaya çıkacak sorunlarda yol gösterici olmaktadır. Yönetiminde gizlilik, yani açıklık ve şeffaflığın olmadığı durum, hem kamu güvenliği, kişisel verilerin korunması gibi haklı nedenlere hem de, büyük oranda kamu yönetiminde istismar, ihmal ve acizliği örtmek gibi savunulması zor uygulamalara dayanmaktadır. Gizliliği savunanların büyük çoğunluğu bu nedenleri kılıf yaparak, diğer kötü yönetim gelenek ve uygulamalarını meşrulaştırma eğilimine girmektedirler.

Devletin güvenliğinin sağlanması ve diplomatik ilişkilerin yürütülmesi, özel hayatın ve ticari sırların korunması gibi alanlarda gizliliğin gerekli ve önemli olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Bazen yönetimin tarafsız hareket edebilmesi, kamu yararını azami şekilde gerçekleştirebilmesi ve birçok işlemi üçüncü kişilerin tesir ve etkilerinden korumak için bazı hususları gizli tutması gerektiği savunulmaktadır (Eken, 1994: 29–30).

Bütün bunlara rağmen kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık çoğu zaman kamu yönetiminin maruz kaldığı hastalık ve kötü uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Gizlilik bürokrasinin siyasi iktidar ve halk nazarında daha güçlü gözükme amacıyla elindeki bilgi ve belgeleri saklamak; keyfilik, gereksiz gecikme ve katı kuralcılık, kırtasiyecilik, nepotizm,

yolsuzluk, gibi kötü yönetim geleneklerinin ortaya çıkmasını önlemek ve memurların denetimden kaçma eğilimlerini teşvik etmektedir (Eken, 1994: 30–32). Sırf bu sorunların ortadan kaldırılması veya asgari düzeye çekilmesi için açıklık ve şeffaflık uygulamaları önem taşımaktadır.

Açıklık ve şeffaflık günümüzde hem Avrupa Birliği hem de Birleşmiş Milletler tarafından benimsenen “yönetişim” (governance) anlayışının önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Yönetişim, hükümet, yerel yönetimler, iş çevreleri, işçiler, sendikalar, hükümet dışı kuruluşlar, bilim insanları, kadınlar, çocuklar, gençler gibi kişi ve kurumların birer ortak gibi, sorunların çözümünde ve kararların alınmasında inisiyatif almalarını ifade etmektedir. (DPT; 2007: 2). Bu durum yönetişimin tabiatından kaynaklanmaktadır. Yönetişimin tercih edilebilir olması onun “*demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlüklerine önem veren, katılımcılığın, etkinlik ve etkililiğin, denetimin, yerinden yönetimin, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirliğin, kalitenin, liyakatin ve etiğin hakim olduğu...*” (DPT, 2007: 5) gibi özelliklere sahip olmasını gerektirmektedir.

Açıklık ve şeffaflık, yozlaşma ve yolsuzlukları önlemeye yardımcı olduğu için de önemlidir. ABD Kongresinde Gün Işığında Yönetim Yasası görüşülürken Başyargıç Brandie’n “*Güneş mikropları öldürür, ışıktaki en iyi koruyucudur*” (aktaran Özay, 1996: 5), tespitinde olduğu gibi açıklık ve şeffaflığın hastalıklı anlayış ve uygulamaların uzun süre kamu yönetimi alanında yaşamasına fırsat vermeyeceği beklentisi vardır. Çünkü açıklık ve şeffaflık sayesinde her şey aleni olduğu için yolsuzluk, yozlaşma, kirlenme ve kilitlenme, tıkanıklık ve muğlaklık olmayacak ve en azından asgari seviyeye inecektir (Fındıklı, 1996: 108).

4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE AÇIKLIK VE ŞEFFAFLIĞIN UYGULANIŞI

Ülkelerin sahip olduğu rejimlerin niteliği büyük oranda kamu yönetiminin açıklık ve şeffaflık seviyesini de belirlemektedir. Genel olarak demokratik rejimlerin açık ve şeffaf, halkın istek ve arzularına duyarlı olduğu kabul edilirken, anti-demokratik, otoriter veya totaliter rejimlerin, sıkı kurallara bağlı, dışı kapalı, hesap vermekten uzak, halkın taleplerini göz ardı eden bir kamu yönetimi anlayışına sahip oldukları kabul edilmektedir (Koçak, 2010: 117). Başka bir ifadeyle açıklık ve şeffaflığın olup olmaması veya seviyesi, siyasi rejimlerin demokratikliğini veya demokrasiye ne kadar yakın olduğunu belirlemektedir. Bu yüzden açıklık ve şeffaflığın kamu kurumlarının işleyiş ve çalışma ilkeleri arasında ne oranda yer aldığı önem kazanmaktadır.

Türk kamu yönetimine bu açıdan bakıldığında, örgütlenmenin açıklık ve şeffaflık anlayışından ziyade, gizlilik ve kapalılık anlayışına daha yakın olduğu görülmektedir. Eryılmaz’a göre (1995: 233) Türk kamu bürokrasisi yapı ve işleyiş bakımından gizlilik ve kapalılık esasına göre örgütlendiğinden “*gizlilik ve resmi sır genel bir kural, açıklık ise istisna*”

özelliği taşımaktadır. Oysa Avrupa Kamu Yönetimi İlkelerine göre, kamu yönetiminin şeffaf ve açık olması genel bir kural olarak kabul edilmektedir. Sadece istisnai olarak, ulusal güvenlik ya da benzer meselelere etki eden hususlar sır olarak saklanmakta veya gizli tutulmakta, kişisel veriler üçüncü taraflara açıklanmamaktadır (OECD, 1999: 12).

Türk kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık uygulamaları karakteristik bir özellik olarak öteden beri var olmasına rağmen, bu anlayışın sorgulanması özellikle 1994 ve 2001 ekonomik krizlerinin etkisiyle zorunlu hale gelen yeniden yapılanma ihtiyacı, yeni kamu yönetimi anlayışı, küreselleşme ve Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde gündeme gelmiştir. Yaşanan sorun ve süreçlerle birlikte gizlilik ve kapalılık uygulamalarının sorgulanıp daraltılması, buna karşılık şeffaflık ve açıklık uygulamalarının genişletilmesi eğilimi belirgin hale gelmiştir.

Bakanlar Kurulu kararıyla 1962–1963 yıllarında hazırlanan, merkezi hükümet örgütüne bağlı kurumlar arasında görev dağılımını incelemek ve kamu hizmetlerinin daha verimli çalışmasının nasıl sağlanabileceği yolunda öneriler hazırlamak üzere yapılan geniş kapsamlı araştırma olmasına rağmen MEHTAP Raporunda açıklık, şeffaflık, saydamlık gibi konu ve kavramalara değinilmediği görülmektedir (MEHTAP, 1966). Bu durumu, 1960'lı yıllarda gizlilik ve kapalılıktan kaynaklanan sorunların olmamasından ziyade, Türk kamu yönetiminin bu yıllarda şeffaflık ve açıklığın farkında olmadığı şeklinde anlamak gerekmektedir.

1991 yılında hazırlanan KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) Raporuna göre saydamlık konusu 1970'lerden sonra yerel yönetimlerin gündemine girmiştir. Bu yıllarda vatandaşların hem yerel yönetimlerde olan bitenlerden düzenli biçimde haberdar olma, hem kendi seslerini bu kuruluşlara duyurma sorunu bulunmaktadır. Raporda, varlık nedenleri yerel topluluklara hizmet sunmak olan yerel yönetimler için saydamlığın gerekli olduğu belirtilirken, merkezi yönetimin aynı kapsamda değerlendirilmemesi ilginç bir durum oluşturmuştur. KAYA Raporuna göre halkın yönetime güven duyması ve destek verebilmesi için, katılımcı, saydam ve insanı merkez alan bir yönetim anlayışının esas alınması gerekmektedir (KAYA, 1991).

Bütün bu çaba ve uğraşları değerlendiren İnanç ve Ünal'a (2007: 37–38) göre Türk kamu yönetimi için önerilen saydam ve katılımcı yönetim anlayışını uygulamak kolay olmamıştır. Kamu yönetimi alanında şeffaflık/saydamlığın hukuksal bir norm olarak pratiğe geçmesi, ancak 2003 tarihinde çıkarılan 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla mümkün olmuştur. Kanun, "mali saydamlığı", her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi olarak tanımlanırken, bunun için bazı ilkelerin gerekliliğini düzenlemiştir (madde.7). Bu ilkeler; görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, faaliyetlerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması, uygulama sonuçları ve raporların açık ve ulaşılabilir olması, teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, kamu

hesaplarının kabul görmüş bir muhasebe standardına uygun olarak tutulması şeklinde belirtilmiştir.

2003 yılında Türk kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflığın uygulanması adına Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun çıkarılması dışında önemli bir adım daha atılmıştır. Bu adım 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunudur (24.10.2003 ve 25269 Sayılı Resmi Gazete). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu adından da anlaşılacağı gibi bireylerin kamu kurum ve kuruluşları ile bu niteliğe sahip meslek kuruluşlarının faaliyetleriyle ilgili bilgi edinme imkânı getirmektedir. Bilgi edinme hakkı, genel bir hak olarak tanınmaktadır. Kanun yabancıların bu haktan istifade etmesini, ilgi alanı (kendileri veya faaliyetleri) ve mütakabiliyet esaslarına bağlamaktadır. Kanunda ayrıca kendilerinden bilgi talep edilen kamu kurumlarına bu hizmeti en iyi sunacak şekilde örgütlenme zorunluluğu getirilmektedir.

2003 yılından sonra Avrupa Birliğine tam üyelik için müktesebatın uyumlu hale getirilmesi adına yapılan müzakerelerde kamu yönetimindeki şeffaflık ve açıklık uygulamaları gündemdeki yerini korumuştur. Kamu yönetimindeki şeffaflık ve açıklık sorunu 2004 yılında TBMM'sine sunulan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısında yer almıştır. Kanun tasarısı kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerini, "saydamlık"la beraber, sürekli gelişim, katılımcılık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık gibi ilkelere dayandırmıştır (Yılmaz, 2007:231).

Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde Türkiye'nin performansını değerlendiren "ilerleme raporlarında" dile getirilen birçok sorunla (devlet desteklerinin şeffaf hale getirilmesi, üst kademe yöneticilerinin atama usullerinin daha açık ve objektif kriterlere bağlanması, Posta muhasebe hizmetlerinin şeffaflaştırılması, İhale kanunu ve Sermaye Piyasası Kanunu'nda düzenlemeler yapılması gibi) ilgili çeşitli ilerlemeler kaydedilmiştir. Türkiye bu alandaki en önemli adımı 12 Eylül 2010 yılında yapılan Anayasa referandumuyla atmıştır. Buna göre; 1982 Anayasasının "Özel Hayatın Gizliği"ni düzenleyen 20. maddesi genel olarak bu hakkın hangi usul ve sebeplere uygun şekilde sınırlanabileceğini düzenlenmişken, yeni eklenen fıkra ile bu hak ve özgürlüğü koruma ve kullanma konusunda önemli bir adım atılmıştır. Eklenen yeni fıkra aşağıdaki şekildedir;

Herkes, kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Bu hak; kişinin kendisiyle ilgili kişisel veriler hakkında bilgilendirilme, bu verilere erişme, bunların düzeltilmesini veya silinmesini talep etme ve amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenmeyi de kapsar. Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir. (1982 Anayasası, Ek fıkra: 7/5/2010-5982/2 md.)

Açıklık ve şeffaflık konusunda 12 Eylül 2010 referandumuyla yapılan önemli bir değişiklik de dilekçe hakkını düzenleyen 74. maddede olmuştur. Daha önce “Dilekçe hakkı” olan madde ismi, “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı olarak” yeniden düzenlenmiştir. Bu madde ile bilgi edinme hakkına anayasal güvence getirilirken, Türk kamu yönetimine daha önce olmayan “kamu denetçisi” kavramı sokulmuş ve yeni bir kurum ihdas edilmiştir.

Kamu kurumlarının hesap vermesini zorunlu hale getiren ve bunu kamu denetçiliği kurumuyla uygulamaya koymayı amaçlayan bu düzenleme, aynı zamanda açıklık ve şeffaflığın hesap verebilirlikle beraber düşünülmesi gerektiğini de ortaya koymuştur.

4.1. Dilekçe Hakkı

1982 Anayasası ve diğer mevzuat genel olarak bilgi verme yükümlüğünü ön plana çıkaran bir yaklaşım içinde olmamıştır (İnanç ve Ünal, 2007: 35). Kötüye kullanılma şüphe ve endişesiyle genel olarak özgürlükleri sınırlama eğiliminde olmuştur. 1982 Anayasasının 26. maddesi bir yandan “düşünceyi yayma ve açıklama hürriyeti” başlığı altında herkesin resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak yada vermek serbestliğine sahip olduğunu hükme bağlarken, diğer yandan bu özgürlüklere devlet sırrı, meslek sırrı ve özel hayatın gizliliği gibi gerekçelerle sınırlandırmalar getirilmiştir.

1982 Anayasasının 74. maddesinde 2010 yılında yapılan değişiklikle vatandaşların kendileri veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetlerinin yetkili makamlara ve TBMM’ne yazılı olarak iletme haklarının olduğu belirtilmektedir. Anayasa ile güvence altına alınan “Dilekçe Hakkı”, 1984 yılında çıkarılan 3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ile ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. 2010 yılında yapılan değişiklik “Dilekçe” hakkının bilgi edinme açısından önemli ancak tek başına yetersiz kaldığı yönünde ki yakınmaların gerekçesini de ortadan kaldırmıştır.

Canöz’e (2008: 144) göre bilgi edinme hakkı açısından çok önemli bir düzenleme olmasa bile dilekçe hakkı tek başında bazı önemli işlevleri yerine getirmektedir. Buna göre dilekçe hakkı bir yandan bireysel sorunların çözümünü sağlarken, diğer yandan kamu makamlarının başında buldukları kamu yönetiminin işleyişi hakkında bilgi sahibi olmalarını kolaylaştırmaktadır. Bu yönüyle dilekçe hakkı kamu makamlarının vatandaşla iletişiminde bir kanal görevi görmekte, böylece vatandaşın yönetime katılmasını temin etmektedir.

Daha önceleri sadece dilekçe hakkı olarak yapılan düzenleme 2010 yılı referandumuyla yapılan değişiklikle, bilgi edinme hakkıyla desteklenmiş ve kamu denetçiliği kurumuyla teminat altında alınmıştır. Uygulamanın nasıl olacağı belli olmamasına rağmen, dilekçe yoluyla bilgi edinilmesini engelleyen birçok sınırlamanın etkisi azalmıştır.

4.2. Bilgi Edinme Hakkı

Bilgi edinme hakkının, yönetimin bilgi ve iletişim teknolojilerinden daha çok yararlanmasını sağladığı, toplam kalite yönetiminin kamu yönetimine uygulanmasını kolaylaştırdığı, halkın siyasal kültürünü geliştirdiği, yönetimin hesap verebilirliğini artırdığı, halkın yönetime katılımını sağladığı, yönetime egemen olan ‘geleneksel gizlilik kültürünü’ ortadan kaldırdığı ve ‘açık yönetimi’ sağladığı belirtilmektedir. Açık yönetim, saydamlık, hesap verebilirlik gibi ilkelerinin gerçekleşmesini sağlayan bilgi edinme hakkı bu yönüyle de bilgi toplumunun yönetimi anlayışının hukuksal alt yapısını oluşturmaktadır (Akyıldız, 2004: 446–451).

Bilgi edinme hakkının Türkiye’de pratiğe geçmesi büyük oranda Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde yapılması gereken reformlar, yeni kamu yönetimi anlayışı ve küreselleşmenin beraberinde getirdiği bazı zorlamalar nedeniyle olmuştur. Bilgi edinme hakkı 2003 yılında çıkarılan 4892 sayılı Bilgi Edinme Yasasıyla ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Yasanın genel gerekçesinde; *“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 bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın Devleti denetimi kolaylaşmakta hem de Devletin demokratik karakteri güçlenmektedir”*, denerek yasa ile doğrudan açıklık ve şeffaflığın hedeflendiği belirtilmiş, açıklık ve şeffaflıkla olumsuz olarak kabul edilen gizliliğin giderilmesinin sağlanacağı belirtilmiştir (Canöz, 2008: 144).

4982 sayılı Bilgi Edinme Yasasının amacı *“demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak bireylerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek”* olarak belirtilmektedir. Bu bakış açısı ile kanun koyucunun Bilgi Edinme Yasasına kamu makamlarından gerekli bilgiyi almada kolaylık sağlamanın ötesinde; demokratikleşme, eşitlik ve tarafsızlık gibi hukukun üstünlüğünü gerçekleştirme fonksiyonu da yüklediği görülmektedir.

Kanunun bilgi edinme konusundaki bu pozitif yaklaşımı, sorulmasa bile kamuoyunun işine yarayacağı düşüncesiyle bazı bilgilerin web ortamında yayınlanması şeklinde kendini göstermiştir.

Bilgi edinme hakkı (madde:4), bilgi verme yükümlüğü (madde:5), başvuru usulü (madde:6), istenecek bilgi veya belgenin niteliği, (madde:7) yayımlanmış veya kamuya açıklanmış bilgi veya belgeler (madde:8), gizli bilgileri ayırarak bilgi veya belge verme (madde:9), itiraz (madde:13), Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (madde:14), gibi hususları düzenleyen 31 maddelik kanunun 15 maddesi Bilgi Edinme Hakkının Sınırlarını düzenlemeye ayrılmıştır. Bu durum kanun koyucunun herkese bilgi edinme hakkını tanımakla birlikte, uygulamanın önemli sakıncalar çıkaracağı hususunda derin endişelere sahip olduğunu da göstermektedir. Kapsamı tam olarak bilinmeyen ve henüz yasal bir tanımı bulunmayan *“Devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler (madde.16), “Ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin*

bilgi veya belgeler (madde:17) gibi düzenlemeler bilgi edinmeme hakkına önemli sınırlamalar getirmektedir.

Ancak 2010 yılında yapılan düzenlemeyle bilgi edinmenin Anayasal bir hak haline gelmesi bu sınırlamaların yeniden sorgulanmasını beraberinde getirmiştir. Kamu denetçiliği kurumuyla beraber ortaya çıkacak yeni durum Bilgi Edinme Yasasının yeniden ele alınmasını gerektirecektir.

4.3. Sır Saklama ve Gizliliğe Uyma Zorunluluğu

Bilgi edinmeyi bir hak olarak düzenleyen mevzuata paralel olarak, mevcut bilgileri saklamayı zorunlu hale getiren düzenlemeler de bulunmaktadır. Bir açıdan açıklık ve şeffaflık anlayışıyla ulaşılmak istenen amaçları ortadan kaldıran veya hafifleten düzenlemelerin bir kısmı, yönetimde gizlilik ve kapalılık anlayışını yerleştirmekten ziyade, devletin bekası ve kamu düzeninin korunması, kişi temel hak ve özgürlüklerinin teminat altına alınması gibi haklı nedenlere dayanmaktadır. Örneğin kişisel veri ve ticari sırların korunması aslında bir gizlilik uygulaması olmayıp, tamamen kişi hak ve özgürlüklerinin korunmasından ibarettir. Dolayısıyla bu tür uygulamaları açıklık ve şeffaflık anlayışını zayıflatmak veya ortadan kaldırmak şeklinde düşünmek mümkün değildir.

Bu anlayışın bir uzantısı olarak 2010 yılında yapılan Anayasa referandumuyla 1982 Anayasasının “özel hayatın gizliliği”ni düzenleyen 20. maddesine önemli bir fıkra eklenmiştir. Özel hayatın gizli ve dokunulmaz olduğunu kabul etmekle birlikte bunun nasıl sınırlanabileceği üzerinde yoğunlaşan eski düzenlemeye ilave olarak, yeni düzenlemeyle kişisel verilerin korunması, ilgisine verilmesi ve kişinin rızası dışında başka amaçlar için kullanılmaması teminat altına alınmıştır.

Genel olarak bakıldığında başta 4892 sayılı Bilgi Edinme Kanunu olmak üzere Türk Kamu yönetiminde bilgi edinmeyi engelleyen veya gizliliği yasal zorunluluk olarak öngören birçok düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemelerin başında, 2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, 1965 tarih ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 2004 tarih ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, 2005 tarih ve 5429 Sayılı Devlet İstatistik Kanunu, 1990 tarih ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile 1990 ve 20491 tarihli Resmi Gazete yayınlanan Güvenlik Soruşturması Yönetmeliği gelmektedir (İnanç ve Ünal, 2007: 33).

Gizlilikle ilgili düzenlemelerin büyük bölümünün bilgi edinmeyi bir hak olarak tanıyan 4892 sayılı Bilgi Edinme Kanununda yer alması ilginç bir durum oluşturmaktadır. Kanunun dördüncü bölümü, 15–28 maddeleri olmak üzere toplam 13 madde (kanunun tümü 33 madde) tamamen “*bilgi edinme hakkının sınırlarını*” düzenlemeye ayrılmış, bazı başlıklar oldukça ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Bilgi Edinme Kanununa göre; yargı denetimi dışında kalan işlemler, devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler, istihbarata ilişkin bilgi veya belgeler, idarî soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler, adli soruşturma ve

kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler, özel hayatın gizliliği, haberleşmenin gizliliği, ticarî sır, fikir ve sanat eserleri, kurum içi düzenlemeler, kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler, tavsiye ve mütalaa talepleri bu kanun kapsamı dışında bırakılmıştır. Bilgi edinme hakkını çeşitli nedenlerle sınırlayan bu düzenlemelerin çokluğu ve muğlaklığı, gizliliği esas, açıklık ve şeffaflığı istisna kabul eden bir anlayışın izlerini taşımaktadır.

Bilgi Edinme Kanununun dışında kalan diğer mevzuatta yer alan gizlilikle ilgili düzenlemeler büyük oranda kendi aralarında benzerlik göstermektedir. Türk Ceza Kanununda yer alan düzenlemeler sır konusu hususların tanımlanmasından ziyade, aykırı hareket edilmesi durumunda verilecek cezaları içermektedir. Bu kapsamda “ticarî sır, bankacılık sırrı veya müşteri sırrı niteliğindeki bilgi veya belgelerin ifşası”, “kamu görevine ilişkin sırların ifşası”, “devletin güvenliğine ve siyasal yararlarına ilişkin bilgilerin ifşası”, “gizli kalması gereken bilgilerin ifşası”, “yasaklanan bilgilerin ifşası”, “yasaklanan bilgilerin siyasal veya askerî casusluk maksadıyla ifşası” gibi suçlar Ceza Kanununun 239, 258, 329, 330, 336. ve 337. maddelerinde ayrı ayrı düzenlenmiştir. Kanun metninde suç kabul edilen hususların içeriğiyle ilgili nitelendirmeler, her somut olaya göre mahkemelerin takdirine bırakılmıştır. 2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 243 maddesi “bilşim sistemine girme” başlığı altında ilginç bir suç tanımı yapmıştır.

Ceza Kanununda gizliliğe riayet edilmemesi halinde önemli cezalar önerirken, açıklık ve şeffaflık gerektiren, örneğin Bilgi Edinme Kanunu gereğince kamuoyuyla paylaşılması gereken bilgileri paylaşmayanlara genel hükümlerin dışında herhangi bir yaptırım öngörülmemiş olması dikkat çekicidir. Bu durum kamu yönetim anlayışının düzenlemeye rağmen hala gizliliğe daha yakın olduğunu göstermektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 31. maddesinde devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış olsalar bile yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamaları yasaklanmış, aynı kanunun 125. maddesinin E fıkrasının h bendi bu tür davranışta bulunmayı meslekten ihraç sebebi saymıştır.

Hiç şüphesiz kamu yönetimi alanında gizliliği gerekli kılan düzenlemeler bunlardan ibaret değildir. Başta komisyon, kurullara üye seçimi, karar alınması için oylama yapılması gereken durumların bir kısmı olmak üzere birçok düzenleyici işlemlerde gizliliği zorunlu kılan hususlar bulunmaktadır.

5. SORUNLAR

Türk kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflıkla ilgili mevcut sorunları; Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında belirtilen sorunlar, Dünya Şeffaflık Örgütü tarafından belirlenen sorunlar, strateji ve eylem planlarındaki sorunlar, şeffaflık/açıklık ve gizliliğin sınırları, sır kavramının sınırları ve devlet sırrı gibi başlıklar altında toplamak mümkündür.

5.1. Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında Belirtilen Sorunlar

Avrupa Birliğine tam üyelik amacıyla, ulusal mevzuatı birlik müktesebatına uyumlu hale getirmek için yapılan birçok değişiklikle, açıklık ve şeffaflık uygulamalarında önemli mesafelerin alındığı bir gerçektir. Buna rağmen bu alandaki sorunların çözüm yoluna girdiğini söylemek zordur. 1998'den 2007 yılına kadar Avrupa Birliği tarafından yayınlanan 10 ilerleme raporu üzerinde şeffaflık açıklık ve saydamlık kavramalarıyla ilgili sıklık analizi yapan Kurt ve Uğurlu (2007) ilginç sonuçlara ulaşmıştır. Kurt ve Uğurlu tarafından hazırlanan **Tablo-1** aşağıdaki gibidir (Kurt ve Uğurlu, 2007: 95).

Yıl / Kavram	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOPLAM
Reform	17	26	66	89	149	123	202	100	36	33	84
Yolsuzluk	3	1	10	29	24	22	52	36	20	20	21
Vatandaş	5	4	9	17	19	32	33	30	15	23	18
Kalite	3	3	23	10	19	13	22	36	19	12	16
Şeffaf/şeffaflık	-	-	-	8	19	29	35	27	18	18	15
Sivil Toplum	3	4	1	6	30	8	38	27	16	16	13
Performans	2	3	5	7	7	9	11	11	5	6	66
Saydam / Saydamlık	-	2	12	-	8	3	3	7	1	1	37
Etik	-	-	-	-	1	1	14	9	5	6	36
Ombusman	2	-	-	-	-	-	1	1	2	5	11
Ademi Merkezîyet	-	-	-	-	-	-	2	6	1	-	9
Yönetişim	-	-	-	-	-	2	1	-	-	4	7

Kaynak: Kurt ve Uğurlu (2007)

Tablo-1'de açıkça görüldüğü gibi Avrupa Birliği tarafından 1998 yılından beri hazırlanan ilerleme raporlarında 1998 yılı hariç, bütün yıllarda şeffaflık ve açıklık (saydamlık) kelimeleri geçmektedir. 2007 yılına kadar bu iki kelime 191 defa tekrarlanmış bulunmaktadır. Şeffaflık ve açıklıkla ilgili olan yolsuzluk kelimesi toplam olarak 217, yönetim kelimesi yedi (7) kez tekrarlanmaktadır.

Şeffaflık ve açıklık/saydamlık kelimeleri 2007 yılından sonra hazırlanan Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında geçmeye devam etmektedir. Örneğin 2010 Yılı İlerleme Raporunda şeffaflık kelimesi 27 kez, saydamlık üç (3) kez geçmektedir. İlerleme Raporlarına bakıldığında şeffaflık ve açıklık/saydamlık alanında olumlu gelişmeler olmakla birlikte bazı alanlarda sorunların hala devam ettiği vurgulanmaktadır. Şeffaflık ve açıklık/saydamlıkla ilgili 2010 Yılı İlerleme Raporunda yer alan olumlu

görülen, tenkide konu olan ve tavsiye niteliği taşıyan hususları aşağıdaki gibi belirtmek mümkündür (Avrupa Komisyonu, 2010);

Olumlu görülen hususlar,

- Hükümetin Şubat 2010'da "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010–2014) belgesini kabul etmesi,
- Seçim kampanyaları sırasında adayların ve siyasi partilerin harcamaları ve gelirlerine ilişkin şeffaflığın sağlanması amacıyla seçim ve seçmen kütüklerine ilişkin yasal düzenlemelerin yapılması,
- Hizmetlerin kalitesinin, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artırılması amacıyla temel kamu hizmetlerinin internet üzerinden sağlanmaya başlanması,
- Tüm vergi idaresi fonksiyonlarının Gelir İdaresi Başkanlığı altında birleştirilmesi,
- Vergi konusunda otomasyona geçilmesi,
- İhalelerin sonuçlandırılması ile ilgili olarak bazı ilerlemeler (Şeffaflığın artırılması ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi amacıyla Şubat 2010'da kabul edilen strateji, kamu alımlarıyla ilgili faaliyetlerde bütünlüğün geliştirilmesi yönünde atılan olumlu bir adımdır)
- Sermaye Piyasası Kurulunun şeffaflığını artırmak amacıyla, birleşme esaslarına ilişkin tebliğde ilave değişiklikler yapılması,
- Elektronik haberleşme ve bilgi teknolojileri alanında ilerlemelerin olması (BTK Kurul Kararlarının internette yayımlanması düzenleyici kuruluşun şeffaflığı ve hesap verebilirliği adına önem arz etmektedir),
- Tüketicilere şikâyetleri için e-başvuru hizmetleri veren tüketici portallarının kullanıma açılması, şikâyetlerin elektronik olarak iletilebilmesi ve tüketici mahkemelerinin bilgiye erişimi kolaylaştırması,
- Kamu Mali Yönetimi Kanununun yürürlüğe girmesi,

Tenkide konu olan hususlar,

- Şeffaflık dâhil, kamu hizmetleri sisteminin reformu kapsamında, özellikle aşırı bürokrasinin azaltılması, düzenleyici etki analizlerinin (DEA) hayata geçirilmesi ve üst düzey görevlerde liyakate dayalı ilerleme ve atamalar bakımından ilerleme sağlanamadığı,
- Mali şeffaflığı artırmaya yönelik tedbirlerin orta düzeyde kaldığı,
- Devlet yardımları alanında karar alma sürecindeki şeffaflığın yetersizliğinin devam ettiği, rekabetin bozulmasının azaltılması amacıyla devlet yardımlarının ve destekleyici politikaların izlenmesini sağlayacak mekanizmanın bulunmadığı,

- Bazı patent davalarında bilirkişilerin, patent verilebilirlik kriterleri konusunda yeterince bilgi sahibi olmadığı,

Tavsiye niteliğinde ki hususlar

- Siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanının şeffaflığının artırılması amacıyla ilave tedbirlerin alınması gerektiği,
- HSYK'ya yönelik reformların Avrupa standartlarına uygun, açık, şeffaf ve kapsayıcı şekilde uygulanmasına dikkat edilmesi,
- Yatılı ilköğretim okullarındaki sistemin şeffaf ve nesnel bir şekilde gözden geçirilmesine ihtiyaç olduğu,
- Mali şeffaflık, enflasyon hedeflemesinin güçlendirilmesi ve mali istikrarın muhafaza edilmesi alanlarında daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerektiği,
- Gelir İdaresi Başkanlığının, kayıt dışı ekonomi ile mücadele eylem planının uygulama sonuçlarına ilişkin genel değerlendirmeleri kamu ile paylaşması gerektiği hususlarıdır.

Genel olarak şeffaflık ve açıklık/saydamlık açısından Avrupa Birliği İlerleme Raporuna bakıldığında, Raporun şeffaflığı önemsendiği, mali konular ve bilgiye ulaşma hususlarına ayrıca önem verildiği, olumlu ve olumsuz gelişmelerin bir arada zikredildiği görülmektedir.

5.2. Dünya Şeffaflık Örgütü Tarafından Belirlenen Sorunlar

Şeffaflık ve açıklığın yetersizliği, yolsuzlukların artmasının önemli bir faktörü kabul edilmektedir. 1993 yılında kurulan Uluslararası Saydamlık (Transparency International-TI) örgütü şeffaflığın sağlanması durumunda ortaya çıkacak sorunlar üzerinde çalışmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü 13 farklı anket üzerinden Yolsuzluk Algılama Endeksi (Corruption Perceptions Index- CPI) ve Gallup tarafından araştırmalara dayanarak "Rüşvet Veren Ülkeler Endeksi" (BPI) yayınlanmaktadır (Kurtulmuş, 1999). 1995 yılında 40 ülkeyle başlayıp, 2009 yılında toplam 180 ülkeyi içine alacak şekilde her yıl düzenli olarak yayınlamaktadır. Yolsuzluk Algılama Endeksi (Corruption Perceptions Index- CPI) en temiz ülkeyi 10.00 tam puan ve yolsuzluk açısından en kötü ülkeyi 1.00 puan olmak üzere, bütün ülkeleri algı durumuna göre 10.00 ile 1.00 arasında sıralamaktadır. Ülkeler aldıkları puana göre yolsuzluk açısından ne kadar temiz veya yolsuz oldukları noktasında değerlendirilmektedir (TI, 2009: 48).

Türkiye açısından bu endekslere bakıldığında (Tablo-2) Türkiye'de yolsuzluk algısının ortalamasının üzerinde olduğu, yani olumlu olmadığı görülmektedir. 1995 yılı ile 2009 yılı arasında yayınlanan 14 yolsuzluk algılama endeksinde Türkiye'nin puanı en düşük 3.10 (2003 yılında), en yüksek 4.60 (2008 yılında) aralığında değişmektedir. Türkiye yolsuzluk algılama endeksine göre çok yolsuz ile çok temiz ülkeler arasında ama çok yolsuz ülkelere daha yakın durmaktadır. Fakat 2009 yılı hariç olmak üzere özellikle 2003 yılından itibaren ülke puanında sürekli bir yükselme göze çarpmaktadır. Bu durum her yıl değerlendirmeye alınan ülke sayısının

artmasına rağmen Türkiye sıralamasının sabit kalması veya temiz ülkelere daha yakın olması şeklinde kendini göstermektedir. Bu rakamları yorumlayan Durgun ve Memişoğlu (2008: 432) yolsuzluğun önceki yıllara göre önemli ölçüde minimize edildiğini yönündeki görüşlerinin aşırı iyimser olduğu, görülmektedir.

Tablo 2: Uluslararası Yolsuzluk Algılama Endeksinde (Corruption Perceptions Index- CPI) Türkiye'nin Durumu			
Yıl	Türkiye'nin derecesi	Türkiye'nin sırası	Endeks ki Ülke sayısı
1995	4.10	27	40
1996	3.54	33	54
1997	3.21	38	52
1998	3.40	54	85
1999	3.60	54	99
2000	-	-	-
2001	3.60	54	91
2002	3.20	65	102
2003	3.10	77	133
2004	3.20	77	146
2005	3.50	65	158
2006	3.80	60	163
2007	4.10	64	179
2008	4.60	58	180
2009	4.40	61	180

Kaynak: Uluslararası Şeffaflık Örgütünün (Transparency International) Yıllık Raporları (2001–2009), Kurtulmuş (1999)

5.3. Strateji ve Eylem Planlarındaki Sorunlar

Uluslararası düzeyde saydam/şeffaf olmayan ülkelerin yolsuzluklara yakın olduğu yönündeki algı, Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinin bir yansıması olarak Türkiye kamuoyunda da gündemdeki yerini korumaktadır. Sorunun sürekli gündemde olması çözüm arayışlarını beraberinde getirmektedir. Bu kapsamda 2002 yılında ‘Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” kabul edilmesiyle önemli bir reform süreci başlatılmış olması, sorunun büyüklüğü ve öneminin algılandığını göstermektedir. 2002 yılından 2010 yılına kadar gerek mevzuat gerekse düşünsel düzeyde kamu yönetimi alanında açıklık ve şeffaflığın hâkim kılınması için yoğun bir çaba içine girildiği rahatlıkla söylenebilir. Fakat bu çabalara rağmen 2010 yılında “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010–2014)” belgesi ve “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin

Güçlendirilmesi Eylem Planı” kabul edilmesi bu alanda daha yapılacak çok işin olduğunu göstermektedir.

Eylem planının içeriği muhtemelen sorunların çokluğu ve öneminden dolayı oldukça kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Genel olarak önlemeye yönelik tedbirler (18 tedbir), yaptırımların uygulanmasına yönelik tedbirler (3 tedbir), ve toplumsal bilincin artırılmasına yönelik tedbirler (7 tedbir) olmak üzere tedbirler üç ana başlık altında toplanmıştır. Eylem Planında bir yandan kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflığın sağlanması, yani suçların daha ortaya çıkmadan önlenmesi, diğer yandan ortaya çıkan yolsuzluklarla daha etkin mücadele edilmesi, kamuoyunun aydınlatılması ve bilinçlendirilmesi üzerinde durulmaktadır.

Siyasi partilerin seçim kampanyalarının daha şeffaf ve açık hale getirilmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması gibi radikal adımların atılması, devlet sırları ve ticari sırların kapsamının yeniden düzenlenmesi, mevcut uygulamaların gözden geçirilmesi gibi hususlar da tedbirlerin içinde yer almaktadır. Yönetimin saydamlaştırılmasına yönelik alınacak bu tedbirlerin Özay’ın (1996: 2-5) belirttiği “gün ışığında yönetim anlayışının, idarenin karar alma mekanizmasının belli bir usule bağlanması”, “bilgi edinme özgürlüğü”, “idarenin toplantılarının katılmak isteyenlere açık olması” gibi ilkelerle de örtüştüğü görülmektedir.

5.4. Şeffaflık/Açıklık ve Gizliliğin Sınırları

Kamu yönetiminde şeffaflık ve açıklığın hâkim olmasını, böylece demokratik veya gün ışığında yönetim anlayışının gerçekleşmesini engelleyecek en önemli sorunlardan bir diğeri, bu kavramların sınırlarının belirsizliğidir. Hiç şüphesiz kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflık uygulamasının nereye kadar olacağı veya kamu yönetiminin hangi düzeye kadar kapalı ve gizli kalması gerektiğiyle ilgili sınırları belirlemek oldukça zordur.

Dror’a (1999: 64–65) göre açıklık ve şeffaflığın tam olarak uygulanması için dört aşamanın tamamlanması gerekmektedir. Bunlardan birincisi, şeffaflık ve açıklığın mahiyeti bir “değer” veya “araç” olarak açıklığa kavuşturulmalı, şeffaflık ve açıklığın barındırdığı bazı kusurlar onlardan korunmak amacıyla belirlenmeli, açıklık ve şeffaflığı gerçekleştirmek için bazı ön koşullar sağlanmalı ve dördüncü olarak şeffaflık ve açıklığın artırılmasının amacı bütünüyle yönetim kapasitesinin ve demokrasinin yükseltilmesine yönelik olmalıdır.

Günümüz Türkiye’inde kamu yönetimi ve devlet algısı, açıklık ve şeffaflığın ideal şekliyle uygulamaya geçirilmesini ve sınırların belirsizliğini korumaktadır. Arslan’a (2010: 175) göre Doğu toplumlarında devlet algısına mistisizm hâkimdir. “Devletin işine akıl ermez. Devlet en iyisini bilir” anlayışı yaygındır. Bu anlayış içinde yürütülen iktidar mücadelesi özellikle “güvenlik” anlayışıyla da birleşince yönetimin gizliliği ve kapalılığını ortaya çıkarmaktadır. “Neden gizli ve kapalı” sorusuna ilk anda verilen cevap “sır”

ifadesi olmaktadır. “*Neyin, kimin sırrı olduğu, niye sır*” olduğu konularında bir cevap bulmak ise sanıldığı kadar kolay olmamaktadır.

Burada diğer bir sorun da bir şeyin gizlenmesiyle elde edilecek fayda veya uğranılacak zarar ile açıklanması halinde elde edilecek fayda ve zarar arasında makul bir oranın olup olmadığına bakılıp bakılmadığıdır. Bilginin açıklanması veya gizlenmesinin ortaya çıkaracağı fayda ve zararı ölçme imkânı kolay olamadığı için, bu iki sonucu karşılaştırma imkânı da kolay olmamaktadır.

Yine bir bilginin gizli olup olmadığına kimin karar verdiği, bilginin kimlerden gizlendiği, gizlenen bir bilgiye kimlerin ulaşabildiği ve gizlenen bilginin güvenliğinin yeterince sağlanıp sağlanmadığı da sorun olmaya devam etmektedir.

5.5. Sır Kavramının Sınırları ve Devlet Sırrı

Günümüzde devletin güvenliği, özel hayat, ticari sır, haberleşme, adli soruşturma ve kovuşturma, idari soruşturma, istihbarat, ülkenin ekonomik çıkarları gibi nedenlerle gizlilik veya kapalılığın olabileceği kabul edilmektedir (Arslan, 2010: 194). Aslında benzer istisnalar 1976 yılında çıkarılan ABD'nin “Gün Işığında Yönetim Yasası” (The Government in the Sunshine Act) yasasında da yer almaktadır (NSF, 2007: 2).

Sır konusu 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda “Devlet sırrı” (madde:16) ve “ticari sır” (madde: 23) olarak iki farklı şekilde düzenlenmiştir. Kanun, Devlet sırrının ne olduğunu tanımlamaktan ziyade, “açıklanması hâlinde Devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla Devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeleri” bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutma yoluna gitmiştir. Aynı durum ticari sır için de söz konusudur. Düzenlemeye göre “Kanunlarda ticarî sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler ile kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticarî ve malî bilgiler” kanun kapsamı dışında tutulmuştur.

Gizliliğin makul ve meşru nedeni olarak gösterilen “devlet sırrı” kamu düzen ve güvenliği ve yararından ziyade zaman zaman başka amaçlarla istismar edilmektedir. Sınırları ve niteliği belli olmayan “devlet sırrının” arkasına gizlenen kötü kamu yönetim anlayış ve uygulamaları şeffaflık ve açıklıkla sağlanmak istenen demokratik yönetim anlayışını ciddi şekilde tehdit etmektedir. Arslan'a (2010: 177) göre kamu da neyin sır olduğuna kamunun karar vermesi bir sorun olarak durmaktadır. Sır kavramının sınırları kesin olarak tayin edilmediği için kamu makamları neyin sır olduğunu belirleme yetkileriyle hem vatandaşı zayıf duruma düşürmekte, hem de hukuka aykırı faaliyetlerin meydana gelmesine uygun zemin hazırlamaktadırlar.

Bütün bu sakıncaların ortadan kaldırılması ve devlet sırrı niteliği taşıyan bilgi ve belgeler ile diğer gizli bilgi ve belgelerin ne şekilde belirleneceği, korunacağı, açıklanacağı ve bu hususlara ilişkin yükümlülükleri düzenlemek maksadıyla 2007 yılında Adalet Bakanlığı

tarafından bir kanun taslağı hazırlanmıştır. Taslağın gerekçe bölümünde, Anayasa ve çeşitli kanunlarda devlet sırrı ile ilgili düzenlemeler yapılmasına rağmen “*bu hükümlerde devlet sırlarının hangi usul gereğince belirlenip belirtileceği, hangi hususların devlet sırrı teşkil edeceği, devlet sırrı olgusunu belirlemeye yetkili makam ve mercilerin hangileri olduğuna dair yeterli açıklığa*” kavuşturulmadığı belirtilmektedir (Adalet Bakanlığı, 2007).

Avrupa Birliği mevzuatıyla uyum sağlanması, şeffaf, denetlenebilir, demokratik bir yönetimin oluşturulması, devletle vatandaşın menfaatlerinin uzlaştırılması, bireyin bilgi edinme hakkının sağlanması hususlarında devlet sırlarına ve diğer gizlilik kavramlarına (ticari sır gibi) açıklık getirilmesi bu alanda özel bir düzenlemeyi zorunlu kılmaktadır. “Devlet sırrı” anlayışını yeniden düzenleyen taslağın henüz yasalaşmamış olması bu alandaki tartışmaların bir süre daha devam edeceğini göstermektedir.

5.6. Bilgi Edinme Başvuru İstatistikleri

Bilgi Edinme Hakkı Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte, Kanunun 30. maddesi ve Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas Ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin 43. maddesi gereğince kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları,

- Kendilerine yapılan bilgi edinme başvurularının sayısını,
- Olumlu cevaplanarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını,
- Reddedilen başvuru sayısı ve bunların dağılımını gösterir istatistik bilgileri,
- Gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak, ya da bu nitelikteki bilgiler ayrılarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını,
- Başvurunun reddedilmesi üzerine itiraz edilen başvuru sayısı ile bunların sonuçlarını,

İçeren bir rapor hazırlayarak, bu raporları her yıl Şubat ayının sonuna kadar Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna göndermek durumundadırlar. Gelen bütün raporlar Kurul tarafından birleştirilerek genel rapor hazırlanmaktadır. Genel rapor sözkonusu kurum ve kuruluşların raporları ile birlikte her yıl Nisan ayının sonuna kadar Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilmektedir. Bu raporlar takip eden iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca kamuoyuna açıklanmaktadır.

Şeffaflık ve açıklığın sağlanması bakımından çok önemli bir mekanizma olan bu uygulama, Türkiye'nin durumu hakkında da genel fikir edinme imkanı vermektedir. 2004 yılından 2007 yılına kadar geçen dönemde ki genel raporları değerlendiren Akdeniz'e göre Türkiye'deki rakamlar diğer ülkelere göre çok yüksek durumdadır. Örneğin, İrlanda'da 2004 yılında kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan toplam başvuru sayısı sadece 12.597, bilgi edinme hakkının çok kullanıldığı ülkelerden olan Meksika'da 37.732, Avustralya'da 42.627 dolayındadır. Oysa Türkiye'de 2006 yılı içinde toplam

başvuru sayısı tek başına 864.616'dır. Bu rakam Avustralya'da bilgi edinme hakkı kanunun yürürlüğe girdiği 1 Aralık 1982'den bilgi edinme hakkı raporunun yayınlandığı 30 Haziran 2007 tarihi arasında yapılan toplam bilgi edinme hakkı başvuru sayısı olan 804.647'den bile fazladır. Türkiye'deki başvuru sayılarına en yakın ülke olan Romanya'da 2004 yılında 815.528 başvuru yapılmış olmasına rağmen, bu durum sonraki yıllarda büyük oranda düşme eğilimi göstermiştir. (Akdeniz, 2008)

En son 2010 yılında TBMM'nce yayınlanan Değerlendirme Raporlarına göre (Tablo-3) bilgi edinme talebiyle ilgili başvuruların sayısal olarak yüksekliği dikkat çekmektedir. 1.353.620 olan başvuru sayısının bu kadar yüksek olması, hem vatandaşın kendisi ile ilgili hususlarda yeterince bilgilendirilmiş olmamasını, hem de kamu kurum ve kuruluşlarının yeterince açık ve şeffaf olmamasını göstermektedir.

Tablo 3: 2010 Yılı Bilgi Edinme Genel Raporu Verileri	
Konu	Sayı
Bilgi edinme başvurusu toplamı	1.353.620
Olumlu cevaplanarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvurular	1.098.870
Kısmen olumlu cevaplanarak kısmen de reddedilerek bilgi ve belgelere erişim sağlanan başvurular	75.925
Reddedilen başvurular toplamı	89.749
Gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak veya ayrılarak bilgi ve belgelere erişim sağlanan başvurular	8.427
Başvurusu reddedilenlerden yargıya itiraz edenlerin toplam sayısı	716
Kaynak: TBMM	

SONUÇ

Bu çalışmada Türk Kamu Yönetiminin son yıllarda yaşadığı açıklık ve şeffaflık uygulamalarını daha iyi anlamak ve analiz edebilmek için açıklık ve şeffaflığın tanımı, önemi ve bu alanda yaşanan sorunlar üzerinde durulmuş, gizlilik geleneğini besleyen eğilimlerin analiz edilmesine çalışılmıştır.

Küreselleşme, Avrupa Birliğine tam üyelik gibi dış dinamiklerin yanında, ekonomik kriz ve kötü yönetimden kurtulma, batılılaşma ve modernleşme arzusuyla beslenen iç dinamikler, Türk kamu yönetiminin daha demokratik bir yapıya dönüşmesini zorunlu hale getirmektedir.

Bu yeniden yapılanma sürecinde ele alınan konulardan biri hem gün ışığında yönetim veya demokratik yönetim, hem de yeni kamu yönetimi anlayışının önemli ilkelerinden biri olan "açıklık" ve "şeffaflık" anlayışı olmuştur. Gizlilik ve kapalılık anlayışının egemen olduğu Türk Kamu

yönetiminin kronik sorunlardan kurtulması için açıklık ve şeffaflık uygulamaları Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde gittikçe hızlanmıştır.

Bütün bu uğraşların sonunda önemli adımlar atılmasına, Bilgi Edinme Kanunu gibi önemli yasal düzenlemeler yapılmasına ve devlet-vatandaş ilişkilerinde zihinsel dönüşümler yaşanmasına rağmen, açıklık ve şeffaflığın sağlanması adına vatandaşları tatmin edecek bir sonuca ulaşıldığını söyleme imkânı bulunmamaktadır. Bilgi edinme hakkının kullanılması için yapılan başvuruların yüksek olması bunun en önemli göstergelerinden biridir. Avrupa Birliği tarafından hazırlanan ilerleme raporları, Uluslararası Şeffaflık Örgütünün yolsuzluk endeksleri ve Hükümet tarafından hazırlanan, saydamlığı artırma ve yolsuzluğu önleme strateji ve eylem planlarından anlaşıldığı kadarıyla bu alanlarda önemli atımlar atılmış ancak hala sorunlar çözülmemiş durumdadır.

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan ilgili referandumla 1982 Anayasasının 23. maddesine “özel hayatın gizliliğini” teminat altına alacak yeni hükümlerin eklenmesi, yine dilekçe hakkını düzenleyen 74. maddenin “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde yeniden düzenlenmesi, kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflığın sağlanmasında önemli sayılacak ileri bir adım olmuştur. Ancak gerek mevzuat, gerekse kamu kurumlarının kurumsal alışkanlıkları, açıklık ve şeffaflığın bugünden yarına kolayca sağlanamayacağını göstermektedir.

KAYNAKÇA

1. Acar, Ali ve Sevinç, İsmail (2005). “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler, Enstitüsü Dergisi, 13, ss. 19–38
2. Adalet Bakanlığı (2007). Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı, www.kgm.adalet.gov.tr/tbmmkom/devletsirri.pdf, (erişim: 15.02.2011).
3. Akdeniz Yaman (2008) Bilgi Edinme Hakkı Vatandaş Kullanım İstatistikleri (2004–2007): “http://www.bilgiedinnehakki.org/doc/BilgiEdinmeHakki_Org_Rapor_2008.pdf, (erişim: 20.09.2011)
4. Akyıldız, Fulya (2004). “Bilgi Toplumu Yönetim Anlayışının Gerçekleşebilmesi için Zorunlu Bir Hak: Bilgi Edinme Hakkı”, <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/11-01.pdf>, (erişim: 15.02.2011)
5. Arslan, Nagehan Talat (2010). “Yönetimde Açıklık ve Gizlilik”, Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi. 1, ss.174–195.
6. Avrupa Komisyonu (2010). “Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu”, Brüksel, 09 Kasım 2010, SEC(2010) 1327 {COM(2010) 660}, <http://www.abgs.gov.tr/> (erişim: 25.02.2011).
7. Balci, Asım (2003). “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”, <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf>, (erişim: 15.02.2011)

8. Bugarcic, Bojan (2004). "Openness And Transparency in Public Administration: Public Law", *Wisconsin International Law Journal* 1, Vol. 22, No. 3, pp.483-521.
9. Canöz, Kadir (2008.) "Kamuda Halkla İlişkilerin Yeni Yüzü: Bilgi Edinme Yasası", *Selçuk İletişim*, 5, 3, ss.141-152.
10. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2007). *Kamuda İyi Yönetişim, Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayını, Ankara.
11. Dror, Yehezkel (1999). "Transparency and Openness of Quality Democracy" in *Openness and transparency in Governance: Challenges and Opportunities*, The Second NISPACE Civil Service Forum (Maastricht, The Netherlands, October, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan0_06507.pdf, (erişim: 15.02.2011).
12. Eken, Musa (1994). "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 27, Sayı. 2, Haziran, s.25-54.
13. Emil M. Ferhat ve Yılmaz H. Hakan (2009). *Mali Saydamlık İzleme Raporu -VII*, www.tepav.org.tr (erişim; 20.2.2011)
14. Eryılmaz, Bilal (1995). *Kamu Yönetimi*, Akademi Kitabevi, İzmir.
15. Fındıklı, Remzi (1996). "Yönetimde Açıklık - Açık Yönetim", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 412, Eylül, s.103-110.)
16. İnanç Hüsamet, Ünal Feyzullah (2007). "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi" *Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:18, ss. 21-41.
17. Kalkan Adnan, Alpaslan Murat (2009). "Şeffaflık, İletişim ve Hesap Verebilirliğin Yerel Yönetim Başarılarına Etkileri", *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi* Cilt 1, Sayı 1, 2009 İSSN: 1309 -8012, ss.25-40.
18. *Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor (KAYA Raporu) (1991)*. Proje Yöneticisi: Turgay Ergun, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238
19. Koçak, Süleyman Yaman (2010). "Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23 / 2010, ss.115-125.
20. Kurt Mustafa ve Uğurlu Özlem Yaşar (2007). "Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi", *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi (C.IX, S.II, 2007)*.
21. Kurtuluş, Erciş (1999). "Uluslararası Yolsuzluk Algılama Endeksi ve Türkiye'nin Durumu", *Maliye Yazıları Dergisi*, Ekim 1999, <http://www.saydamlık.info>, (erişim: 15.02.2011).

22. Memişoğlu Dilek, Durgun Ayře (2008). "Public Administration Reforms and Corruption in Turkey", First International Conference on Management and Economics: "Current Issues in Emerging Economies in Global Perspective" - (ICME 2008), Tirana, Albania, 28-29 March 2008 ces.epoka.edu.al/icme/31.pdf, pp. 423-436, (erişim: 15.02.2011).
23. Merkezi Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP), TODAİE Yayını, 1963 -2. baskı 1966
24. National Science Foundation (NSF) (2007). 2006 Government in the Sunshine Act Office of Inspector General February 15,2007, OIG 07-2-003.
25. Organisationfor Economic Co-operationand Development (OECD) (1999). European Principlesfor Public Administration, SIGMA (Supportfor Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), Papers: No. 27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1, pp.1-28.
26. Özay, İl Han (1996). Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul (kitap)
27. Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)", [http://www.sp.gov.tr/documents/Saydamlik SP1014.pdf](http://www.sp.gov.tr/documents/Saydamlik_SP1014.pdf)
28. Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı <http://www.teftis.gov.tr/ShowBroadNews.aspx?id=308b097f-b709-4f6a-ad75-f057e532562f>, (erişim: 15.02.2011).
29. Transparency International (TI) (2001).TransparencyInternational's Annual Report 2001, http://www.transparency.org/publications/annual_report, (erişim: 15.02.2011).
30. Transparency International (TI) (2002).TransparencyInternational's Annual Report 2002, http://www.transparency.org/publications/annual_report, (erişim: 15.02.2011).
31. Transparency International (TI) (2003).TransparencyInternational's Annual Report 2003, http://www.transparency.org/publications/annual_report, (erişim: 15.02.2011).
32. Transparency International (TI) (2004).TransparencyInternational's Annual Report 2004, http://www.transparency.org/publications/annual_report, (erişim: 15.02.2011).
33. Transparency International (TI) (2005).TransparencyInternational's Annual Report 2005, http://www.transparency.org/publications/annual_report, (erişim: 15.02.2011).

34. Transparency International (TI) (2006).TransparencyInternational's Annual Report 2006, http://www.transparency.org/publications/annual_report, (erişim: 15.02.2011).
35. Transparency International (TI) (2007).TransparencyInternational's Annual Report 2007, http://www.transparency.org/publications/annual_report, (erişim: 15.02.2011).
36. Transparency International (TI) (2008).TransparencyInternational's Annual Report 2008, http://www.transparency.org/publications/annual_report, (erişim: 15.02.2011).
37. Transparency International (TI) (2009).TransparencyInternational's Annual Report 2009, http://www.transparency.org/publications/annual_report ,(erişim: 15.02.2011).
38. Türk Dil Kurumu (TDK) (2011). “Açıklık” ve “şeffaflık” maddeleri, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, (erişim: 20.02. 2011)
39. Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı, Bakanlar Kurulu 12 Ocak 2002 tarihli Kararı
40. Yıldırım Ramazan (2003). “Globalleşme Sürecinde Türk Cumhuriyetlerinde Demokrasinin Geçirdiği Aşamalar ve Ulaşması Gereken Hedef: Yönetimde Demokrasi”, www.akader.info/KHUKA/2003_eylul/globallesme.htm,(erişim: 15.02.2011)
41. Yılmaz Abdullah (2007) “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:14, Nisan. ss.215–241