

Yönetimde Açıklık ve Gizlilik

Nagehan Talat ARSLAN^a

Özet

Batılılaşma hareketleri ile birlikte yönetim yapımız Fransa örnek alınarak oluşturulmuştur. O günlerden bu güne yönetim yapımız katı merkeziyetçi anlayış çerçevesinde gizlilik esaslı olarak örgütlenmiştir. Yönetimde gizlilik genel kural açıklık ise istisna olarak yer almaktadır. Gizlilik ve kapalılık beraberinde birçok sorunlara neden olmaktadır.

1970'li yıllardan sonra bütün dünya ülkelerinin kamu yönetimlerini etkileyen değişimler çerçevesinde yönetimde gizlilik ve kapalılık konularında da anlayış değişiklikleri meydana gelmiştir. Özellikle de demokrasi çerçevesinde yeni anlayış açıklık, şeffaflık olarak ortaya çıkmakta ve bu ilkelere bağlı olarak hesap verebilirlik ve denetlenebilirlik üzerinde durulmaktadır. Bu çalışmada Türk Kamu Yönetimindeki gizlilik ve kapalılık meselesi ele alınmış ve bu konuda yapılması gerekenler üzerinde durulmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde artık açıklığın genel ilke gizliliğin ise istisna olmasının gerekliliği vurgulanmıştır.

Anahtar kelimeler: Gizlilik, Şeffaflık, Hesap Verebilirlik, Devlet Sırrı, Açıklık, Denetlenebilirlik

Transparency And Secrecy In Administration

Abstract

Our administrative structure has been modeled after France following westernization movements. Since than, the administrative structure has organized according the rigid central idea with secrecy. Secrecy in administration has been the general rule but transparency has been the exception.

There was changes about transparency and secrecy due to the developments in public administration observed throughout the world in 1970s. Specially with in the framework of democracy the new approach is seen openness and transparency. Accordingly accountability and controllability are emphasized. In this study the secrecy of the Turkish public administration is examined and the solutions are discussed. It is argued that the transparency should be the general principle whereas secrecy should be the exception in regards to the new public management approach.

Key Words: Secrecy, Transparency, Accountability, The State Secret, Openness, Controllability

^a Doç.Dr., Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Sivas.

Bilinmezliğin Esrarlı Kudreti Gizemli Dünya

Giriş

Yönetim gizliliği sever. Gizlilik esrarlı bir kavramdır. Her ne kadar “yassah hemşehrim” ifadesi avami bir izah tarzı olsa da aslında Türk idare geleneğinde mühim manaları ihtiva eder. Kerameti nereden menkul olduğu uzmanlarınca da tam olarak bilinmeyen kudretin esası bilinmezlikten kaynaklanır.

Kendisine hizmet edilenden gizlenen bir hizmet usulü tesadüfi olgularla izah edilemez. Devletin ne olduğu ya da ne olması gerektiğinden ziyade vatandaş tarafından nasıl algılandığı, vatandaşın gözüyle ne ifade ettiğı tam olarak ortaya konulmadan kapalı yönetim konusunu izah etmek zordur. Doğu toplumlarının devleti izah tarzı ile batı toplumlarının devleti izah tarzı doğu batı çatışmasının temel ikilemelerindedir. Doğu toplumlarında nedeni çok değışik sebeplerle açıklanan devlet algılamasında mistisizm hakimdir. Devletin işine akıl ermez. Devlet en iyisini bilir. Sebebi bilinmeden kestiğı parmağın acımadığı inancına sahip tek teşkilat devlettir. Devlet, ezelden ebede uzanan anlayışa haizdir ve ilelebet devamını sağlamak için, uğruna feda edilmeyecek mevcudat bulunmamaktadır. Türk insanındaki bu devlet mefhumunun kökleri tarihin eski dönemlerine kadar uzanmaktadır. Eski Türk devletlerinden gelen bir anlayıştır bu. Devletin bekası, birlik ve beraberliğin bozulmaması, dirliğin muhafazası Türk toplumunun yaşamında en önemli unsurdur. Devletin birliği ve toplumun dirliğinin bozulmaması için kardeşlerin bile feda edilmesinde beis görülmemiştir. “*Madem birsin, birlik olsun / dilde, dinde, milliyette / murat et de dirlik olsun / baştan başa cemiyette*” (Orhon,2010.1). ifadeleri cemiyette murat edilenin dirlik olduğunu vurgulamaktadır.

Gizlilik gizleyene esrarlı bir güç kazandırırken diğerklerinde de merak uyandırır. Kabile toplumlarından günümüz modern devletlerine kadar iktidar mücadelesi, iktidarın kullanımı konuları özellikle “güvenlik” anlayışıyla da birleşince yönetimin gizliliği ve kapalılığı sonucunu doğurmuştur. Neden gizli ve kapalı sorusuna ilk anda verilen cevap “sır” ifadesinde yer alır. Neyin, kimin sırrı olduğu, niye sır olduğu konularında ise herhangi bir paylaşım yoktur. Ayrıca sır ifadesiyle tanımlanan uygulamalar sırra vakıf olanlara çok önemli bir kudret kazandırmaktadır. Bu kudrete sahip olanlar yaptıklarının meşruiyeti konusunda herhangi bir sorun yaşamazlar. Hatta böyle bir kaygı taşımazlar. Sırra vakıf olanlar bu sır nedeniyle cemiyet için neyin doğru neyin yanlış

olduğunu tayip ve tespit etme hakkını elde ederler. Türk toplumunda bu anlayış uzun yıllar cemiyet tarafından da kabul görmüştür. Devletin icraatlarıyla millet için çalıştığı inancı, millet tarafından kabul gördüğü sürece yapılanların gizliliği konusunda bir mesele yaşanmamıştır. Devletin kestiği parmak acımaz, devletin işine akıl ermez şeklindeki kabullerin altında aslında devlet yanlış yapmaz inancı yer alır. Bu inancın oluşmasında ise devletin milleti için çalışması, devletle milletin tek bir bütün olması, devletin millete rağmen var olamaması düşüncesi etkilidir.

Yönetimin gizliliği ve kapalılığı kamu hizmeti sunma görevinde olanlara bir üstünlük kazandırmaktadır. İcraatların hizmetten yararlananların beklentilerine ters düşmediği sürece bir sorun yaşanmaz.

Bu çalışmada daha çok, kamu yararının ne olduğuna karar verme yetkisini elinde bulunduranların (iktidar ister halkın iradesine dayansın, ister dayanmasın) sınırlarının tam olarak çizilemediği devlet sırrı, kamu yararı, milli menfaat, devlet tasarrufu gibi kavramlar nedeniyle oluşturdukları keyfiliklerin sonuçları üzerinde değerlendirmelerde bulunulacaktır.

Küreselleşme ile birlikte teknoloji, iletişim, eğitim, kültür, ekonomi vs alanlarında meydana gelen değerisimler hem bireyleri, hem de toplumları dönüştürmektedir. İnsanlar bırakın 50 yıl öncesi tüketim kalıplarıyla yaşamayı 10 yıl öncesi ile yaşamaya dahi tahammül edememektedir. 21. yüzyıl bilinen tarihin belki de en hızlı dönüşümünün yaşandığı bir dönemdir. Bu dönüşümün öncekilerden önemli bir farkı bulunmaktadır ki o da değerisim ve dönüşümün hayatın her alanını etkilemesidir. Dolayısıyla yeni ortaya çıkan insan tipi edilgen olmayı kabullenmemektedir. Kendi tercihlerini kendisi belirlemekte özellikle iktidarın kullanımı konusunda eskiye oranla daha aktif bir durum içine girmektedir. Egemenlik gücünün kaynağının kendisinde olduğu bilinciyle hareket etmektedir. Artık sorgulanmaz, tartışılamaz, bilinemez gibi kendisine kudret atfedilmiş algılamaların yerine açık, sorgulanabilir, bilinen, hesap sorulabilen bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu tür bir yapının ortaya çıkması, en büyük tüzel kişilik olan devlet ve devlet örgütlerinin yeni anlayış içerisinde yeniden yapılanmaları sonucunu doğurmuştur.

Bu çalışmada da yeniden yapılanma anlayışı içerisinde özellikle yönetimin açıklığı konusu ele alınmaktadır. Yalnız burada üzerinde önemle durmak istenilen nokta mikro düzeyde herhangi bir kamu hizmetinin sunumuyla

ilgili açıklık, Şeffaflık olmayıp, bunun yerine daha çok yukarıda sayılan devlet algılamasının, bir bütün olarak kamu hizmeti icrasındaki açıklık konusudur.

Neden Gizli ve Kapalı Bir Yönetim

Gizlilik idari faaliyetlerin, bilgi ve belgelerin başkaları olarak tanımlanan kişilerle paylaşılmaması anlamına gelir. Türkiye’de kamu yönetiminde hem örgütlenme hem de faaliyetler açısından gizlilik esasının hakim olduğu görülür. “Devlet sırrı” ibaresi yönetimin önemli bir Őiarıdır ve bunu belirleme yetkisi yine yönetimin kendisidir. Sır kavramının sınırları da kesin olarak tayin edilmemiştir. Yönetsel faaliyeti yapanların aynı zamanda neyin sır olduğunu belirlemesi hem vatandaşı devlet karşısında zayıf duruma düşürmekte hem de hukuka aykırı faaliyetlerin meydana gelmesine uygun zemin hazırlamaktadır.

Kapalılık kavramı daha çok kamu örgütlerinin sistem yaklaşımı çerçevesinde hizmet sundukları dış ortama karşı faaliyetlerini gizlemeleri ve faaliyetlerin örgüt dışından görülmemesi anlamına gelir (Eken, 1994:25). Türkiye’de bürokratik yapıda gizlilik ve resmi sır esası hakim olup açıklık ve Şeffaflık ise istisnai bir durumdur (Eryılmaz, 2003:187).

Yönetimin gizli ve kapalı hareket etmesinin temelinde yönetme erkinin paylaşılmaması duygusu yer alır. Açıklık ve Şeffaflık yönetme erkinin tekelleşmesini önleyen en önemli bir etkidir. Buradaki yönetme erki, en büyük tüzel kişilik olan devlet yönetiminden en küçük bir kamu örgütündeki iktidar kullanımına kadar geniş bir alanı kapsamaktadır. Yönetme faaliyeti toplum içindeki belli kesimlerce yerine getirilince bunu yerine getiren insanlar zamanla kendilerini dışa kapatmış ve bu erkin kaybedilmemesi için değişik yollar bulunmuştur. Zaman zaman bu erk babadan oğula geçmiş, zaman zaman da tecrübe, yaş, kabiliyet gibi kriterler getirilmiştir. Demokratik geşişme bu anlayışın tersine bir Şekilde yönetme erkini topluma yayarak katılım ve açıklık yolunda katkı sağlamıştır. İktidarın belli zümrelerin elinden halka geçmesi bir anlamda da modernleşme tarihidir. Yönetilenlerin yönetme faaliyeti olarak tanımlanan karar alma ve uygulama süreçlerine dahil edilmeleri , yapılan faaliyetlerin gerekçelerini bilmeleri demokratik geşişim süreci ile paralellik göstermektedir.

Kamu hizmetini yerine getirme gücü bunu yapanlara bir ayrıcalık Şeklinde algılanmaktadır. Kimi zaman bu hizmetlerin niteliği gereği belli kesimlerce yerine getirilmesi, (yönetsel beceri, uzmanlık bilgisi vs) bu anlayışı

desteklemektedir. Bu faaliyetleri yerine getirenlerin iktidarlarının kaynağında toplum veya halkın iradesi yer almadığı için çoğu zaman onlara karşı bir sorumluluk hissetmemektedirler. Hatta zaman zaman bu kesim ayrı bir toplumsal sınıf olarak hareket edip kendisini bilinçli bir şekilde halktan uzaklaştırmıştır (Kongar, 1999:57).

Kendisine hizmet sunduğu insanlara karşı herhangi bir sorumluluk hissetmeyen yönetim, beklentilere, toplumsal ihtiyaçlara göre değil de kendilerinin belirlediği şekilde hizmet sunacaktır. Bu algılama batılılaşma düşüncesinin de etkisiyle topluma hizmet sunma yerine toplumu şekillendirmeye varan bir görüşe ulaşacaktır. Bütün bu algılamanın temelinde gizlilik ve kapalılığın verdiği güç yer almaktadır.

Gizlilik ve kapalılık esasına dayalı faaliyetler ister istemez yolsuzluklara zemin hazırlayacaktır. Statükocu bir ortama neden olacaktır. (TÜGİAD,1997:12).

Kamu yönetiminde gizliliğin nedenleri, siyasi rejimin özelliği, devlet güvenliği, yönetimin etkinliği ve tarafsızlığı, denetimden kaçınma, özel hayatın korunması şeklinde özetlenebilir (Karaman, 1996:112). Kamu yöneticileri kendilerini eleştiriye kapatarak daha rahat hareket etmekte, güçlerini kaybetmemek için zaman zaman kamuoyunu yanıltabilmektedir. Kamuyla paylaşılmayacak faaliyetler en hafifinden halkın kafasında acaba sorusunu meydana getirmektedir. Karar alma mekanizmalarının dışa kapalı ve hiyerarşik olmasının rüşvet kurumunun yapılaşmasında da etkili olduğu belirtilmektedir (Eryılmaz,1994:44).

Yönetimin bütün faaliyetlerinin kamuoyuyla paylaşılması doğru değildir. Gizlilik içeren belgelerin dışında genel ilke açıklık olmalıdır. Gizlilik, yönetilenleri yönetimden uzak tutmaktadır. Gizlilik ve kapalılık bürokrasinin önemli bir güç kaynağıdır.

Gizlilik ve kapalılık ile demokrasi arasında ters yönlü bir ilişki söz konusudur. Demokratik anlayış vatandaşların zaman zaman oy vererek siyasi iktidarın belirlenmesi demek değildir. Demokrasi bunun yanında yönetimin yönetilenlerce denetlenebildiği yönetim anlayışıdır.

Demokrasilerde halk yönetim sürecinin içinde bire bir yer alır ve aktif bir rol üstlenir. Halkın yönetim sürecine katılmaması onlarda yönetime karşı bir duyarsızlık, isteksizlik hatta korkuyla karışık uzaklaşma duygusu meydana getirir. Devletten ne kadar uzak durursan o kadar iyi açıklamalarının altında bu

anlayışlar yer alır. Halk bu anlamı kendi ifadesi ile “Devletin bastığı yerde ot bitmez” şeklinde izah etmektedir. “Türk Kamu Yönetiminde gizli ve geleneksel devlet ciddiyeti ile açıklık, şeffaflık ihtiyacı arasında bir çelişki mevcuttur. Bunun nedeni devletin otoritesini, hatta en basit kamu idaresinin otoritesini dahi halkla mesafeli olmakta bulan anlayışın baskın olması ve gizliliğin yahut kapalıliğin sağladığı güçten yararlanmak isteyen kadroların mevcut olması gerçeğidir (Yayla, 1995:122).

Yönetimde açıklık bir yönüyle yönetime bir yönüyle de halka yönelik bir kavramdır. Yönetim açıklık sayesinde yaptıklarının gerekçelerini halka bildirecektir. Açıklığın halka bakan yönü ise kamu politikaları oluşturulmadan önce halkın bilgisini alarak onların beklentilerine uygun politikalar geliştirmektir. Açıklık sayesinde karar alma sürecine yöneten ve yönetilenler aynı anda katılırlar. Bu yapılmadığı takdirde yönetilen ve yöneten arasında aşılmaz duvarlar meydana gelir ki bu da yeni ötekilerin oluşmasına neden olur. Ülkenin kendi içinde hangi nedene dayanırsa dayansın ötekiler oluşturması yönetim faaliyetlerinin başarısını olumsuz etkileyecektir. Gizlilik ve kapalılık; yönetimin keyfiliğe kaymasına, bürokrasinin siyasiler (seçilmişler karşısında) güç kazanmasına, toplum ile yönetim arasında güvensizliğin doğmasına, iletişimde sadece yönetenlerden yönetilenlere uzanan tek yönlülüğe ve demokratik katılımın zayıflamasına neden olmaktadır. (Eken, 2005:19).

Kapalılık ve Demokrasi

Demokrasi çok farklı şekillerde tanımlanabilen bir kavramdır. Hemen hemen her toplumsal sınıf kendi çıkarları doğrultusunda demokrasi tanımı yapabilir. Liberal demokrasi, Marksist demokrasi, sosyal demokrasi vs gibi tanımlamalar farklı kesimlerin toplumsal çıkarlarını ön planda tuttuğu demokrasi tanımlarıdır.

Etimolojik olarak demokrasi halk anlamına gelen demos ve iktidar anlamına gelen kratos kelimelerinden meydana gelmektedir. En basit tanımıyla demokrasi halkın yönetimi anlamına gelir ki yönetme iktidarının halkın dışında hanedan, aristokrat, teknokrat, bürokrat vs gibi kesimlerin elinde olmasına karşı bir anlayıştır. Demokrasi bir anlamıyla vatandaşı yönetimin içine çeken rejimdir. Yakın zamana kadar yönetim süreci içinde herhangi bir etkisi olmayan “kişi”, “vatandaş” haline dönüşüp birey olarak siyasal bir varlık haline gelmektedir. Kişi olarak daha önceleri devletle ilişkileri tamamen yönetilen konumda olan insan demokratik anlayışın gelişmesiyle artık kendi kendini

yönetir hale gelmektedir. Egemenliğin kendisine ait olduğu bir varlık haline dönuşmüştür.

Demokrasilerde iktidarın kaynağı halktır ama bunun nasıl gerçekteleceği konusunda tartışmalar devam etmektedir. Demokrasiyi sadece halkın dönem dönem verdiği oylarla siyasi iktidarı belirledikleri rejim olarak değerlendirmek yanlıştır. Demokrasi oyunu aslında siyasi iktidarın belirlenmesinden sonra başlayan bir oyundur. Çağdaş demokrasilerin olmazsa olmaz şartlarından birisi halkın yönetimin her aşamasında yer almasıdır. Demokratik ölkeler, halkın karar alma mekanizmalarının her aşamasında yer alacak şekilde kurumsallaşmalıdır. Demokrasi örgütlü toplumdur derken anlatılmak istenen budur. “Aktif gücü elinde bulunduran sadece devlet olmamalıdır. Eğer insanlar medeni olmak istiyorlarsa organizasyon kurma sanatı geliştirmeli ve genişletmelidir. Organizasyon kurma hakkı vazgeçilmez bir hak ve özgürlüktür” (Tocqueville, aktaran Canaktan, 2010:3) Demokrasi halkın yönetimin her aşamasında söz sahibi olduğu bir rejimdir derken asıl vurgulanan nokta halkın kendi çıkarları için kurumsal bir şekilde haklarını koruyabildiği bir sistem anlatılmaktadır. Bunun yapılabilmesi için seçim sisteminin halkın tercihlerini doğru bir şekilde yansıtacak yapının oluşturulmasının yanında yukarıda belirtilen düzenlemeyi sağlayacak bir hukuk sisteminin kurulması gerekir. Demokrasi ile hukuk devleti ilkeleri aslında bir bütünü iki parçasıdır. Demokrasilerde iktidarın sadece halkın iradesiyle oluşması yeterli değildir. Bunun yanında idari yapıda aşağıda yer alan şartların bulunması gerekir. Demokrasi için öncelikle adaletli ve olabildiğince halkın tamamının temsil edilebildiği bir seçim sistemi oluşturulmalıdır. Seçim sistemi siyasetçilerin seçiminin her aşamasında uygulanmalıdır. Aday adaylarının ön seçimle belirlenmesinden tutun da, memnun kalınmayan yöneticilerin halkın belli çoğunluğunun isteği üzerine süresinden önce görevden alınabilmesi gibi (recall ya da geri çağırma) düzenlemeler yapılmalıdır. “Yönetim; halkın, ulusun ya da kamuoyunun ortak yararı, savunması ve güvenliği için kurulmuştur, bu amaçla kurulmalıdır; çeşitli yönetimler ve yönetim biçimleri içinde en iyisi, en fazla mutluluğu ve güvenliği sağlayabilen ve iktidarın kötüye kullanılması tehlikesine karşı en etkin önlemleri alabilen yönetimdir; herhangi bir yönetim bu göreve layık olmadığını gösterir ya da bu görevi hiçe sayarsa, toplumun çoğunluğunun, kamu yararına en uygun gördükleri bir biçimde, bu yönetimde islahata gitmek, yapısını değiştirmek ya da yönetimi ilga etmek hakkı doğar; bu

hak vazgeçilmez, devredilemez ve iptal edilemez bir haktır".(Virginia İnsan Hakları Bildirgesi md.3). Dolayısıyla hem seçmek hem de görevden uzaklaştırabilmek demokrasilerde belirleyici bir ölçüttür.

Demokrasi siyasi iktidarın halk tarafından seçildiği, yönetim sürecinin her aşamasında halkın katılımının gerçekleştiği ve en önemlisi yönetim sürecinin halk tarafından denetlendiği bir rejim türüdür. Bu üç unsurun gerçekleşmesi için yönetenler ile yönetilenler arasında yani siyasi iktidar ile halk arasında hiçbir zaman kesintiye uğramayan bir iletişim bulunması gerekir. Bu iletişimin en önemli özelliği devletten vatandaşa olduğu kadar vatandaştan devlete doğru olan bir iletişim türü olmasıdır. Bu iletişimin sebebi halkın doğru bilgiye ulaşarak yönetim sürecini denetleyebilmesinin sağlanmasıdır. Siyasal gücün keyfiliğini önleyecek tek yöntem budur. Meşruiyetin kaynağı iki yönlü bir yapıdadır. Birinci yüzde siyasi iktidarın belirlenmesi, ikinci yüzde ise bu iktidarın hukuka aykırı hareketlerinin denetlenmesi yer alır. Özellikle ikinci sürecin işlenmesi; halk ile devlet arasında kurulan iletişime ve bu sayede halkın olaylar hakkında doğru bilgilenmesine bağlıdır. Bu arada bu iletişimde en önemli rol basın yayın organlarına düşmektedir. "Gün ışığında yönetim" şeklindeki tanımlamalar ancak ve ancak halkın doğru bilgilenmesini sağlayacak basın sayesinde olacaktır.

Yönetiminde iki yönlü iletişim sayesinde gizli kapaklı olarak tanımlanan herhangi bir faaliyet kalmayacak bu sayede de halkın olaylara tepki vermesi sağlanmış olacaktır. Bu iletişim ile insanlar devlet kademelerinin ne kadar temiz ya da kirli olduğunu görüp önlemler alacaktır.

Demokrasilerde hukuk devletin bütün şartları oluşturulmalıdır. Vatandaşların temel hak ve özgürlükleri güvence altına alınmalıdır. Yasaların anayasal denetimi olmalı, yönetimin eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi bulunmalıdır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, özgür ve tarafsız basın olmalıdır. Mahkemeler bağımsız ve hukuk kurallarının kaynağı halkın iradesine dayanmalıdır(Gözübüyük, 2008:25-39). Bu özellikleri çoğaltmak mümkündür. Belirtilen özelliklerin tamamına bakıldığında kişiyi, hak ve sorumluluk sahibi yaparak yeni adı vatandaş olan siyasi bir varlığa dönüştürmektedir. Dolayısıyla bütün düzenlemelerde birey sistemin içinde aktif hale getirilmektedir. Birey haline dönüşen kişi, sistem içinde hem kamu hizmeti sunan hem de kamu hizmetlerinden yararlanan konumundadır.

Yönetim faaliyetlerini toplumun tamamına yönelik olarak yerine getirebilmek için bilgi kanallarının açık olması gerekir. Özellikle hizmetten yararlananlar açısından açık, denetlenebilir, şeffaf, bir yönetim anlayışı demokrasinin gerçekleşmesinin en önemli şartlarından biridir. “Yönetenlerle yönetilenler arasındaki uçurumu kapatıp toplumsal güveni yeniden tesis etmenin yolu; siyasete vatandaş iradesini gerçek anlamda yansıtabilecek mekanizmaların oluşturulabilmesinden geçmektedir. Belli aralıklarla yapılan seçimler bu konuda yeterli olmamakta en radikal politikacılar bile seçildikten sonra mevcut işleyişin bir parçası haline gelmektedirler. Vatandaş iradesini seçimler dışında başka ara mekanizmalarla siyasi karar alma sürecine katabilmenin ön koşulu tüm kamu politikalarında şeffaflığın sağlanması ve kamusal bilgilerin halkla paylaşılmasıdır” (ISO, 2001:11).

“Tüm güçler halkta toplanır ve halktan gelir, yetkili kişiler halkın vekilleridir, halk için çalışırlar ve halka karşı her zaman sorumludurlar” (Virginia İnsan Hakları Bildirisi md.2)*. Belirtilen sorumluluğun gerçekleşmesi ancak halkın doğru bilgilenebilmesi ile mümkün olacaktır.

Demokrasi konusunda Mustafa Kemal Atatürk’ün izahatları da demokrasi ile yönetimin açıklığını göstermesi açısından ilginçtir.

“Demokrasi prensibi, hakimiyete istismak eden vasıta ne olursa olsun, esas olarak, milletin hakimiyete sahip olmasını ve sahip kalmasını icap ettirir. Demokrasi esasen ferdidir, bu vasıf vatandaşın hakimiyete, insan sıfatıyla iştirak etmesidir. Demokrasi esasına müstenit hükümetlerde, hakimiyet, halka, halkın ekseriyetine aittir. Demokrasi prensibi, hakimiyetin millete ait olduğunu, başka yerde olmayacağını iltizam eder. Bu suretle, demokrasi prensibi, siyasi kuvvetin, hakimiyetin menşesine ve meşruiyetine temas etmektedir. Yöneticiler, iktidara saltanat sürmek için değil, millete hizmet için getirilmişlerdir. Ulusa karşı olan görevlerini kötüye kullandıkları takdirde, şu ya da bu biçimde ulusal iradenin kendi haklarında vereceği kararla karşılaşılırlar. Ulus tarafından, ulus adına devleti yönetmeye yetkili kılınanlar, gerektiğinde ulusa hesap vermek zorunda olduklarını bilmelidirler” (<http://www.forumalev.net/guzel-yazilar-makaleler/334005-demokrasi-ozlu-sozler.html11-02-2010>). Bu açıklamalardan da görüleceği üzere Atatürk’ün üzerinde önemle durduğu nokta iktidarın

*Bkz. Janko Musulin, **Hürriyet Bildirgeleri- Manga Carta’dan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne**, (Çev.Necmi Zeka), İstanbul: Belge Yayınları, 1983:75.

kaynağının halk olduğu ve halkın bu iktidarını kullanırken yetkililerden zaman zaman hesap sorabileceği noktasıdır.

Demokrasilerde vatandaşın birey olarak yönetime katılması gerekir. Demokrasi egemenliğin millete ait olduğu başka yerde bu gücün aranmayacağı bir sistemdir. Bürokratik yapılanmanın amacı halka hizmet etmektir ve ulus adına devleti yönetmekle görevlendirilenler hesap vermek zorundadırlar. Halkın hesap sorabilmesi ve doğru karar verebilmesinin tek bir yolu vardır o da doğru bilgiye sahip olmaktır.

Gizli ve kapalı yönetimlerde halk, yaşananlara şüphe ile bakacak devlete karşı güveni sarsılacaktır. Zira devlet vatandaşlarının çıkarlarını koruyacak ve vatandaşına zarar vermeyecektir. Gizlilik ve kapalılık vatandaş ile devlet arasında doğacak güven sorunu yönetimi daha otoriter hale getirebilir.

Katılım ve Açık Yönetim

“Şeffaflık, politikayı temizleyecek ilaçlardan biridir. Hiçbir şey şeffaflık kadar politikadaki kötü uygulamaları kontrol edemez. Evinin çevresindeki duvarın etrafına bir delik açmaya çalışan İrlandalı’ya ne yaptığı sorulduğunda İrlandalı şöyle cevap vermiş; evin bodrum katındaki karanlığın dışarı çıkması için uğraşıyorum Galiba bizim yapmamız gereken de budur”. Woodrow Wilson (Aktan, 1998:1).

21.yüzyıl yönetimde katılım, şeffaflık, hesap verilebilirlik, açık yönetim, gün ışığında yönetim gibi kavramların çok sık kullanıldığı bir dönemdir. Klasik kamu yönetimi anlayışında bu tür kavramları duymak pek mümkün değildir. Bu tür kavramlar bir anlamda bu yüzyılda meydana gelen değişimlerin ortaya çıkardığı sonuçlardır. Toplumsal hayatın her alanını kapsayan hızlı değişim, ülkelerin yönetim yapılarını da etkilemiş ve yeni kamu yönetimi algılaması çerçevesinde katılım, gün ışığında yönetim, hesap verebilirlik gibi kavramlar üzerinde önemle durulmaya başlanmıştır. Değişimin kamu yönetimine yansımaları “ bürokrasiyi azaltarak kamu hizmetlerinde etkinliği sağlamak, devletin piyasa sürecine müdahalesinin sınırlanması, yönetimde açıklık ve hesap verebilirlik, bilişim teknolojilerinin kamu hizmetlerinde kullanılması, hizmetlerden faydalananların ilgili kamu otoritesinin karar alma sürecine katılmasının sağlanması” (Çoşkun, 2005:13) gibi noktalardır.

Yönetime katılma kavramı daha önceki yönetim ekollerinin de üzerinde durduğu bir konu olmakla birlikte özellikle 21.yüzyıldaki “Yeni Kamu

Yönetimi” (New Public Management) yaklaşımıyla daha da önem kazanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla ortaya çıkan Yönetişim olarak Türkçeye çevrilen (good governance), kavramında da yönetime katılma, ve açıklık konularına özellikle vurgu yapmaktadır. Yönetimde açıklık kavramı hizmetten yararlananların hizmeti sunan kamu örgütleriyle ilgili gereken bilgiye ulaşabilmeleri anlamına gelmektedir.

Gün ışığında yönetim kavramı ilk defa Amerika’da ortaya çıkmıştır. Bu açıklama yönetime katılım, açıklık gibi kavramları çok iyi tanımlamaktadır. Hatta Özay bu kavramı hukuk devletinin günümüzde taşıyabileceği tek isim olarak görmektedir (Özay, 1998:276).

Yönetimin şeffaflığı konusunda Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International TI) ve bu örgütün Türkiye temsilcisi olan Şeffaflık Derneği 17 Kasım 2009 yılı Yolsuzluk Algılama Endeksini kamuoyuna duyurmuştur. 2009 yılı Yolsuzluk Algılama Endeksi dünyadaki 190 ülkeyi kapsamaktadır. Bu derneğin amacı yolsuzlukla mücadele amacıyla şeffaflığa yönelik çalışmalar yapmaktır. 2009 yılı Yolsuzluk Algılama Endeksine göre Türkiye 4.4 puan alarak 190 ülke içinde 61’ci sırada yer almıştır. En yüksek puanı 9.4 ile Yeni Zelanda almıştır. Türkiye’deki yolsuzluk algısının yüksekliği şeffaflığın önemli bir sorun alanı olarak çıkmasıyla da ilgilidir. (Faruk, 2010:1). Yolsuzlukla mücadelede yönetimde açıklığı sağlamak oldukça önemlidir. Bunu başarabilen ülkelerin sıralamada ön sıralarda yer aldığı görölmektedir.

Katılım özellikle hizmetlerden yararlananların karar alma ve uygulama sürecine dahil olmaları demektir. Özellikle bilgi teknolojilerinde meydana gelen gelişimler de bu gelişmelerin kamu yönetiminde kullanılması katılım ile ilgili yeni imkanlar doğurmuştur. Belki büyük bir iddia olarak değerlendirilebilir ama teknolojik gelişmeler önümüzdeki kısa bir süre içinde doğrudan demokrasinin gerçeğeşmesine imkan tanıyabilir. Özellikle nüfus nedeniyle doğrudan demokrasinin imkansız olduğu bunun içinde halkın temsilciler seçerek demokrasiyi gerçeğeşirdiği düşünceleri geçersiz hale gelebilir.

Yönetime katılma başlıca iki türlü olarak gerçeğeşir. “Çalışanların hukuki statüleri ya da örgüt hiyerarşisi içindeki yerleri ne olursa olsun, söz konusu örgütler ister özel kesimde ister kamu kesiminde bulunsun ister bir mal ya da hizmet üretimiyle uğraşsın, ister kazanç amacı gütsün ister gütmesin çalıştıkları örgütün yönetimine katılmaları. Buna bireysel ya da yaygın katılma adı verilebilir. Çalışanların yönetimine üyesi oldukları örgütler özellikle

sendikalar ya da seştikleri temsilciler aracılığı ile katılmaları". Her iki katılma türü de siyasal demokrasinin çalışma yaşamındaki uzantısı şeklinde dir (Mihçioğlu, 1983:1).

Devlet Sırrı

Kamu yönetiminin gizlilik esasına göre teşkilatlanmasının altındaki mühim mevzu devlet sırrı kavramıdır. Konu sır mefhumuyla ele alınıp devlet kavramıyla birleşince ister istemez vatandaşa kapalı bir alan meydana gelmektedir. Sır kavramının sınırlarını çizmek oldukça zordur. Sır kavramının sınırlarının net bir şekilde belirlenmemiş olması kavramın içeriğinin genişlemesine zemin hazırlamaktadır. Dünyadaki değişimlere paralel olarak Türkiye’de de yönetim yapımızda yeni düzenlemeler meydana gelmektedir. Neo liberalizm ve yeni muhafazakrlık düşünceleri çerçevesinde küçük ama etkin, kürek çeken değil dmen tutan gibi tanımlamalara sahip devlet algısı ortaya çıkmıştır. Bu yeni düzenlemeler içinde daha açık, hesap verebilir, vatandaş odaklı yaklaşımlar söz konusudur.

Hukuki düzenlemelerde devlet sırrı kavramı 1982 Anayasasının Düşünceyi Açıklama ve Yayma Hürriyeti başlığını taşıyan 26. maddesinde “ herkes düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar. Bu fıkra hükmü radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayınların izin sistemine bağlanmasına engel değildir. Bu hürriyetlerin kullanılması milli güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği, Cumhuriyetin temel nitelikteki ve Devletin lkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün korunması, suların önlenmesi, suçluların cezalandırılması *Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması*, başkalarının şöhret veya haklarının özel ve aile hayatlarının yahut kanunun öngördüğü meslek sırlarının korunması veya yargılama görevinin gereğine uygun olarak uygun olarak yerine getirilmesi amaçlarıyla sınırlanabilir” açıklamaları bulunmaktadır (1982 Anayasası, md.26). Devlet sırrı kavramı bu maddede yer almakla birlikte devlet sırrının nasıl belirleneceği konusunda bir netlik bulunmamaktadır.

Devlete ait gizli bilgiler ile ilgili olarak yine 1982 Anayasası’nın 28’inci maddesinde geçen ifade “devletin iç ve dış güvenliği, ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü tehdit eden veya suç işlemeye ya da

ayaklanma veya isyana teşvik eder nitelikte olan veya *Devlete ait gizli bilgilere ilişkin bulunan her türlü haber veya yazıyı, yazarlar veya bastıranlar veya aynı amaçla basanlar, başkasına verenler*, bu suçlara ait kanun hükümleri uyarınca sorumlu olurlar” şeklinde açıklamalar bulunur. Anayasada yer alan düzenlemeler incelendiğinde kavram olarak “**devlet sırrı**” ibaresinin yer aldığı yalnız bu kavramın içeriğinin nasıl olduğu konusunda bir düzenlemenin bulunmadığı görülür. Benzer şekilde başka yasal düzenlemelerde de devlet sırrı kavramının içeriği hakkında bilgiler bulunmamaktadır. Bu eksikliğin giderilmesi için 22-04-2008 tarihli bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Tasarı 09-03-2010 tarihi itibariyle meclis alt komisyonlarında incelenmektedir. Hazırlanan kanun tasarısının genel gerekçesinde “demokratik ülkelerde bilgi edinme özgürlüğü, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bağlamında vazgeçilmez haklardan biri olarak kabul edilmektedir. Bu hak bir çok demokratik ülkede anayasal haklar arasında yer almıştır. şeffaflık uluslar arası düzeyde ilk kez Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 19. maddesinde iletişim özgürlüğü alanında ifade edildiği belirtilmektedir. Bildirgenin 19. maddesinde “Herkesin fikir ve anlatım özgürlüğüne hakkı vardır, bu hak fikirlerinden ötürü rahatsız edilmemek, ülke sınırları söz konusu olmaksızın bilgi ve görüşleri her yoldan aramak, almak ve yaymak özgürlüğü kapsar” (Aktan, 2003:120) ifadesi yer alır.

Yine tasarının gerekçesinde yukarıda yer alan açıklamalara benzer şekilde “ Anayasa dışında çeşitli kanun ve düzenleyici işlemlerde de devlet sırrı ve gizliliği ile ilgili hükümler yer almakta ise de bu hükümlerde devlet sırrlarının hangi usul gereğince belirlenip belirtileceği, hangi hususların devlet sırrı teşkil edeceği , devlet sırrı olgusunu belirlemeye yetkili makam ve mercilerin hangileri olduğuna dair yeterli açıklığa rastlanmamaktadır” şeklinde açıklamalar yer almaktadır. Bu nedenle de 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun konuyla ilgili hükümlerinin uygulanmasında zorluklarla karşılaşıldığı vurgulanmaktadır. Avrupa Birliği mevzuatıyla uyum sağlamak şeffaf, denetlenebilir, demokratik bir yönetimin sağlanması, devletle vatandaşın menfaatinin uzlaştırılması bireyin bilgi edinme hakkının sağlanması hususlarında devlet sırrları ve gizlilik kavramlarına açıklık getirilmesinin gerekliliği belirtilmektedir. Tasarıda özellikle vatandaş ile kamu yararları arasında bir dengenin kurulması belirtilmektedir. Devlet sırrı ve gizliliği kavramlarının net bir şekilde ortaya konulmaması bu kavramın içeriğinin gereksiz bir şekilde genişletilerek bilgi

edinme hakkının sınırlarını daralttığı üzerinde durulmaktadır. Konu yine demokratik dzen açısından da ele alınarak demokratik dzende korunması gereken değerlerden birisinin de vatandaşların devletin faaliyetlerinden haberdar olabilme hak ve hürriyetinin olduğu belirtilmiştir. Tasarı özellikle vatandaş- devlet ikileminde bir dengenin sağlanması gerekliliğine vurgu yaparak sır teşkil edebilecek hususlara ilişkin koşullar, devlet sırrına ve gizliliğine kimin karar vereceği konularında dzenlemeler yer almaktadır. Tasarıda devlet sırrı niteliği taşıyan bilgi ve belgeler ile diğer gizli bilgi ve belgeler şeklinde ikili bir ayırım söz konusudur. Tasarıda özellikle vurgulanan nokta gizlilik konusunun kamu ile ilgili olmasıdır. Özel hukuk tüzel kişilerine ait gizlilik konusu bu tasarıda yer almamaktadır.

Tasarıyı genel olarak ele alacak olursak tasarının 13 maddeden oluştuğu 12. maddesinin yürürlük, 13. maddesinin yürütme olduğu görölr. Tasarıda ayrıca geğici iki madde bulunmaktadır. Tasarının 1. maddesinde “ Devlet sırrı niteliği taşıyan bilgi ve belgeler ile diğer gizli bilgi ve belgelerin ne şekilde belirleneceği, korunacağı, açıklanacağı ve bu hususlara ilişkin yükümlölükleri dzenlemektir” diyerek tasarının amacı ortaya konmaktadır. İkinci maddesinde de kapsamlı ilgili dzenleme yer almaktadır. Bu bağlamda bu kanunun devlet sırrı niteliği taşıyan bilgi ve belgeler ile diğer gizli bilgi ve belgeleri bulunduran kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişileri kapsadığı belirtilmektedir. Tasarının 3. maddesinde devlet sırrı kavramının tanımı yer alır. Bu bağlamda *devlet sırrı, açıklanması veya öğrenilmesi; Devletin dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek; anayasal dzen ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek ve bu nedenlerle niteliği itibarı ile gizli kalması gereken bilgi ve belgelerdir.* Gerekeçde sözü edilen bilgi ve belgeler, devletin sahip olduğu her türlü veri ile yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüd, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve video kaset, harta, bilgisayar hard diski ve disket ve kompakt disk gibi taşıyıcılar ve donanımlardır. Tasarının 4. maddesi devlet sırrı niteliği taşımayan diğer gizli bilgi ve belgelere ilişkin hükümler yer alır. Burada da “devlet sırrı niteliği taşımayıp da açıklanması veya öğrenilmesi halinde ülkenin ekonomik çıkarlarına, istihbarata, askeri hizmetlere, idari soruştırmaya ve adli soruştırma ve kovuştırmaya zarar verebilecek nitelikte veya yetkili makamlar tarafından gizlilik derecesi verilmiş bilgi ve belgeler, gizli bilgi ve belge olarak kabul edilir” ifadesiyle devlet sırrı

olmamakla birlikte gizlilik içeren hususlara değinilmektedir. Tasarının 5. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı anlaşma hükümlerinin devlet sırrı ile diğer gizli bilgi ve belgeler bakımından hangi hükümlere tabi olacağı ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Bu bağlamda “ Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmaların gizliliğe ilişkin hükümleri saklıdır. Bu anlaşmalara ilişkin gizlilik derecesi verilmiş bilgi ve belgeler niteliğine göre devlet sırrı olarak veya diğer gizlilik derecesine sahip kabul edilir”.

Tasarının 6. maddesinde bu kanun kapsamına giren bilgi ve belgelere devlet sırrı niteliğini verme işlemlerini yapmak üzere Devlet Sırrı Kurulu'nun kurulacağını hükme bağlamış ve “ bu kanun hükümlerine göre bilgi ve belgelere devlet sırrı niteliğini verme yetkisi, Başbakanlık Müsteşarı'nın başkanlığında; Adalet, Milli Savunma, İçişleri ve Dışışleri bakanlıkları msteşarlarından oluşan Devlet Sırrı Kurulu'na aittir. Kurulun sekreteryaya hizmetleri Başbakanlıkça yerine getirilir. Kurul, Başbakanlık müsteşarının daveti üzerine toplanır. Kurulun alışma esas ve usulleri Kurulca belirlenir” şeklinde bir düzenleme yapmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında ise hangi makam ve kurulların kendi görev alanına ilişkin bilgi ve belgelerin devlet sırrı olarak kurula doğrudan teklif edebilecekleri konusu düzenlenmiştir. Bu bağlamda Başbakan, Genel Kurmay Başkanı, Bakanlar, Milli Güvenlik Kurulu, diğer kamu kurum ve kuruluşları, kendi görev alanlarına giren bilgi ve belgelerin devlet sırrı olarak belirlenmesini bağlı, ilgili veya ilişkili buldukları bakanlıklar aracılığı ile kurula teklif edebilecekleri belirtilmiştir. Maddenin nc fıkrasında Cumhurbaşkanlığına ait bilgi ve belgelerin niteliğini Cumhurbaşkanının takdir edeceği hükmü yer almaktadır. Maddenin son fıkrasında ise kurulun kararlarına karşı açılan davalarda nihai görüş bildirmek üzere Başbakanın başkanlığında Adalet, Milli Savunma, İçişleri ve Dışışleri bakanlarından oluşan Devlet Sırrı st Kurulu kurulmuştur. st Kurulun sekreteryaya hizmetleri Başbakanlıkça yerine getirileceği, st Kurul Başbakanın daveti üzerine toplanacağı ve st kurulun çalışma esas ve usulleri Kurulca düzenleneceği hükümleri 6. maddenin son fıkrasında yer almaktadır. Tasarının yedinci maddesi devlet sırrlarının sürelerini düzenleyerek devlet sırrı niteliğinin süreli veya süresiz olarak verilebileceği süreli olanların sürelerinin belgenin üzerinde belirtileceği ve bu srelerin yetmiş beş yılı geçmeyeceği hükme bağlanmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında ise devlet sırrı niteliği veya süreleri Kurulca her zaman değiştirilebilir

veya kaldırılabilir. Süresi belirtilmeyen devlet sırrı niteliği 10 yılda bir , on yıldan fazla süreli olanlar beş yıllık sürelerle gözden geçirilir. Süresiz devlet sırrı niteliği taşıyan bilgi ve belgeler kurulca aksi kararlaştırılmadıkça elli yıl sonra bu niteliklerini kaybeder. Son fıkrada ise devlet sırrı taşımayan diğer gizli bilgi ve belgeler hakkında bu maddede yer alan sürelerin yarısını geçmeyeceği hükme bağlanmıştır. Tasarının 8. maddesi devlet sırrı ve devlet sırrı niteliği taşımayan bilgi ve belgelerin mahkemelere verilmesi ile ilgilidir. Mahkemelerce talep edilen devlet sırrı taşıyan bilgi ve belgeler kurulca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak verilmeyen bilgi ve belgeler davada ilgili aleyhine sonuç doğurmaz. Devlet sırrı niteliği taşımamakla birlikte gizli bilgi ve belgelerin mahkemelerce talep edilmeleri halinde gönderilmeleri esastır. Bu bilgi ve belgeler ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca gerekçesi açıklanmak suretiyle mahkemelere gönderilmeyebilir. Ancak gönderilmeme gerekçesi mahkemelerce yeterli bulunmadığı takdirde bu bilgi ve belgelerin gönderilmesi zorunludur. Cumhuriyet savcılıklarınca talep edilen bilgi ve belgeler hakkında bu fıkra hükmü uygulanır.

Tasarının 9.maddesi bu kanun kapsamına giren bilgi ve belgelerin mahkemeler veya Cumhuriyet başsavcılıklarına gönderilmesi halinde bunların korunmasına ilişkin hükümlere yer vermiştir. Bu tür bilgi ve belgelerin mahkemelere veya Cumhuriyet başsavcılıklarına teslim edilmesi aşamasına kadar yetkili makam veya merciinin, teslim edilmesinden sonra ise mahkemeler veya Cumhuriyet başsavcılıkları tarafından bu bilgi ve belgelerin yetkisiz kişilerce elde edilmesini ve açıklanmasını önleyici her türlü tedbirin alınacağı hususu düzenlenmiştir. Maddenin gerekçesinde bilmesi gereken kişinin bilmesi gerektiği kadar bilgi bilmesi ilkesine uygun olarak görevleri dışında tasarı kapsamına giren bilgi ve belgeleri alamayacakları ve saklayamayacakları belirtilmiştir.

Bu tasarının yasalaşması halinde bu alanda yaşanan boşluk önemli ölçüde doldurulmuş olacaktır.*

İletişimin Halka Bakan Yönü Bilgi Edinme

Demokrasinin olmazsa olmaz şartlarından biri olan iktidarın denetlenmesi konusu, ancak ve ancak denetleyicilerin olaylara vakıf olması

* Yukarıda yer alan açıklamalar için bknz.Başbakanlık 22.04.2008 tarihli ve B.02.0.KKG.0.10/101/128/1761 Sayılı Devlet Sırrı Kanun Tasarısı.

sayesinde gerçekleşir. Bir konuda doğru karar verebilme o konuda doğru bilgiye sahip olmaya bağlıdır. Yönetimin tek yanlı olarak zaman zaman yaptığı bilgilendirmeler çoğu zaman halkı tatmin etmemektedir. Önemli olan halkın bu konuda harekete geçerek istediği bilgilere ulaşabilmesinin sağlanmasıdır. şu nokta unutulmamalıdır ki devlet yönetiminde gizlilik mutlaka vardır ve gizlilik konusundaki bilgiler paylaşılabilir. Yalnız ülkemizdeki mesele bu kavramın neleri içerdiğinin ve bu konuda karar verme yetkisinin kimde olduğunun net bir şekilde ortaya konulmamış olmasıdır. Bu konular kamu yönetiminde yapılan milyonlarca işten istatistiğe giremeyecek kadar az miktardadır.

Dünyada 20.yüzyıla kadar hemen hemen bütün dünya ülkelerinde hakim olan yapı gizlilik üzerine kuruluydu. Açıklık, şeffaflık ve bu bağlamda bilgi edinme ile ilgili düzenlemeler 20.yüzyılın sonlarına rastlamaktadır (Kuzey, 2004; 67). Bilgi kendisine sahip olanları güçlü kılan bir unsurdur. Yönetilenlerin yönetimin eylem ve işlemlerinden haberdar olmak istemeleri insan hakları kategorisi içinde üçüncü kuşak haklar arasında yer almaktadır. Bu bağlamda idarede açıklık, işlem ve eylemlerin gerekçeli olması, katılma hakkı, savunma özgürlüğü, idari mekanizmalara başvuru hakkı gibi düzenlemeler yer almaktadır.

Yönetimde açıklık bir ilke olarak kabul edilince yönetilenlerin yönetenlerin faaliyetlerinden haberdar olmaları kaçınılmazdır. Bu durumda bilgi edinme hakkı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bilgi edinme hakkı tarihsel süreç içinde uzun zaman ifade özgürlüğü bağlamında ele alınmıştır. Bilgi edinme ile ilgili ilk yasal düzenleme İsviçre’de 1776 tarihinde çıkarılmış olan basın özgürlüğü yasasıdır (Banisar,2006:6). Konu ile ilgili ilk anayasal düzenleme ise 12 Haziran 1776 Virginia Bildirgesi* ve 26 Ağustos 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi’dir †. Yine 10 Aralık 1948 tarihli Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 19. maddesinde bu konu ile ilgili olarak “ herkesin fikir ve anlatım özgürlüğüne hakkı vardır; bu hak fikirlerinden ötürü rahatsız edilmemek, ülke sınırları söz konusu olmaksızın **bilgi ve görüşleri her yoldan aramak, almak ve yaymak** özgürlüğünü kapsar”.*

*Madde 12. “ Özgürlüğün en güçlü kalelerinden birisi de basın özgürlüğüdür; despotik yönetimler dışında asla sınırlanamaz”.

† Madde 15. “Toplumun tüm kamu görevlilerinden, görevleriyle ilgili olarak hesap sormak hakkı vardır”.

* Bakınız. C. Can Aktan, İ.Yaşar Vural, **Özgürlük Bildirgeleri**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003.

Dünyada bazı ülkelerdeki bilgi edinme hakkı konusundan örnekler verecek olursak özetle şunları söylemek mümkündür. İsveç bu konudaki ilk uygulamayı yapan ülkedir. İsveç 1766 tarihinde Basın Özgürlüğü Kanunu ile “eksiksiz bilgi edinme ve düşüncelerine serbestçe ifade etmenin faydası dahilinde bütün İsveç vatandaşları devletin üstün çıkarları ve kişinin özel hayatını korumaya yönelik bazı kayıtlar altında düşünce ve fikirlerini açıklamak, resmi dökümanlara ulaşma ve bunları yayınlama serbestliğine sahiptir” (Eken,1993:119).

Amerika Birleşik Devletleri’nde Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu (Freedom of Information Act), 1966 yılında kabul edilmiştir. Bu kanun bazı istisnalar dışında idarenin isteyenlere bilgi vermesi zorunluluğunu getirmiştir (Gözüaydın,1988:128). Amerika’da bilgi edinme, şeffaf yönetim gibi konularda özellikle 1976 yılında yapılan düzenleme önemlidir. 1976 yılında Gün Işığında Yönetim “Government in Sunshine” yasası karar alma süreçlerinin kamuoyuna açık olması ile ilgili düzenlemeler içermektedir (Yaşamış,2004:10).

Fransa yönetsel yapı olarak Türkiye’ye benzemektedir. Fransa’da merkeziyetçi ve bürokratik yapısı ile yönetiminde gizlilik ve kapalılık hakim olmuştur. Fransa’da 1973 yılında Arabulucu “Mediateur” sistemi kurulmuştur. Yine 1978 yılında Bilgi İşlem, Fişler ve Özgürlükler Kanunu çıkarılarak ilk kez yönetimde açıklığın sağlanması ve bilgi edinme bir hak olarak tanınmıştır. Bilgi İşlem, Fişler ve Özgürlükler Hakkında Kanunu ile Ulusal Bilgi İşlem ve Özgürlükler Komisyonu kurulmuştur. Dünyanın değişik ülkelerinde benzer örnekleri çoğaltmak mümkündür.).

Türkiye’de de diğer ülkelere benzer şekilde özellikle yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde 2000’li yıllardan sonra yasal düzenlemeler yapılmıştır. Toplumsal ve kültürel gelişme değişen vatandaş profili bu alanda düzenlemeler yapılmasının etkenlerindedir. Ülkemizde de 24 Nisan 2004 tarihinde 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bu kanundan önce Anayasalarda düşünce ve ifade özgürlüğü kapsamında düzenlemeler yer almaktadır. Örneğin 1982 Anayasası’nın 26. maddesi düşünceyi açıklama ve yayma hürriyet başlığını taşır. Bu maddede “herkes düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar. Bu fıkra hükmü, radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan

yayımların izin sistemine bağlanmasına engel değildir...” (1982 Anayasası, md.26). Türkiye’de bilgi edinme ile ilgili 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile 3071 sayılı Dilekçe Kanunu olmak üzere iki düzenleme mevcuttur.1982 Anayasası’nın 74. maddesi dilekçe hakkını düzenlemektedir. Buna göre “vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir”. Bilgi edinme hakkı kanunu 09-10-2003 tarihinde kabul edilmiş ve 24-04-2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun ilk maddesi kanunun amacını belirtmektedir. Kanunun amacı “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olarak eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme haklarının kullanımlarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir. Vatandaşın idarenin eylem ve işlemleri hakkında bilgi alabilmesi, öncelikle bireyin kamuyu denetleyebilme imkanıyla devlete olan güvenini pekiştirmesine katkı yapar. Ayrıca vatandaşın haklarını kamu gücünü elinde tutan devlete karşı korunmasına yardımcı olur. Bilgi edinme hakkı konusunda yapılan yasal düzenlemeler halkın idari konulara duyarlılığını artırarak demokratik kültürün gelişmesini, vatandaş devlet ilişkilerinde zayıf konumdaki vatandaşı devlet karşısında daha güçlü olmasını, yönetimin eylem ve işlemleri ile ilgili toplumsal meşruiyeti artırmayı, halkın sorumluluk sahibi olma duygusunu ve kendi sorunları konusundaki duyarlılığını artırır.

Sonuç

Küreselleşme ile birlikte siyasal ve toplumsal alandaki değişimler klasik yönetim anlayışını değiştirmektedir. Günümüzde gelinen noktada katılımcı, şeffaf, hesap verebilen bir yönetim anlayışı hakim olmaya başlamıştır. Yönetimde açıklık hiçbir zaman bütün bilgi ve belgelerin kamu ile paylaşılması anlamına gelmez. Ticari sır, ulusal güvenlik, özel hayat vs gibi konularda gizlilik esas olmalıdır. Bunların dışında devlet bürokrasisinde yönetim anlayışının değişmesi sonucu yönetilenlere yönetimin yaptığı işlerle ilgili olarak bilgi vermelidir. Bunun yanında vatandaşın yönetim sürecine aktif olarak katılması da sağlanmalıdır. Türkiye’de Osmanlıdan miras alınan katı merkezîyetçi yapıda açıklığı tam olarak gerçekleştirmenin zorluğu ortadadır. Vatandaşın hak sahibi, memurların ise bunu yerine getirenler olduğu

düşüncesinin hakim olması sağlanmalıdır. Kamu yönetimi kavramındaki kamu ifadesi resmi, devlete ait anlamının yanında topluma ait olan kamuya açık olan anlamını da içerir. Halk yönetim sürecinin bütün aşamalarına aktif olarak katılmalıdır. Açık bir yönetim anlayışı bunun gerçekleşmesinin önemli yapı taşlarından birisidir. Gizlilik ve kapalılık zırhına sığınmanın önlenmesi için bir an önce bu konuda gerekli yasal düzenlemeler yapılmalı nelerin gizlilik kapsamına girdiği belirlenmelidir.

Tarihsel süreçte bakıldığında ülkelere göre bazı farklılıklar olsa da genel eğilim gizlilikten yanadır. Genel kural gizlilik olup açıklık istisnayı oluşturur. Türkiye’de de katı bir merkezîyetçi yapının sonucu olarak bu durumun devam ettiği söylenebilir. Teknolojik gelişmelerin yönetimde kullanılması, yönetim anlayışımızdaki yeni gelişmeler ve hukuki düzenlemeler bu konuda mesafe almamıza katkı sağlayacaktır.

Türkiye’de yönetime katılma konusunda birçok düzenleme yapılmalıdır. Özellikle hukuki eksiklikler giderilmeli yönetim yapımız bu yeni anlayışa uygun olarak düzenlenmelidir. Vatandaşlar yönetime katılma konusunda bilinçlendirilmelidir. Vatandaşın bu konudaki niteliği bunun dışındaki bütün düzenlemelerden daha önemlidir. Zira katılım sosyal sorumluluk bilinciyle ilgili bir konudur. Kendi sorunlarına sahip çıkıp haklarını arama kültürüne sahip olmayan, toplumsal olarak birey haline gelememiş insanların bu konuda yapabileceği çok fazla bir şey yoktur. Bu konuda insanların bilinçlenmesi eğitim sayesinde mümkün olacaktır.

Bilgi edinme hakkı toplumsal, teknolojik, kültürel ve ekonomik gelişmelerle birlikte gelişen bir haktır. Bilgi edinme hakkı tarihsel olarak incelendiğinde yeni gelişen bir haktır. Böyle olmakla birlikte toplumsal değişim ve idari yapılarda meydana gelen dönüşüm, bilginin öneminin artması ve demokratik yaşam için vazgeçilmezliği gibi sebeplerle hızla gelişme göstermiştir. Bilgi edinme hakkı idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olmasında önemli katkılar sağlayacaktır. Bilgi edinme hakkının kullanımını yönetimin denetlenmesi türlerinden biri olarak değerlendirmek mümkündür. Bilgi edinme hakkı yönetilenlerin yöneticilere duyduğu güvenin artmasına katkı sağlar. Bilgi edinme hakkı hesap verebilir, denetlenebilir bir yönetim oluştururken öte yandan bireyin devlete olan güvenini artırır. Bu sayede kamu ile vatandaş arasındaki eşitsizlik giderilip birey, devlet karşısında daha güçlü hale getirilir.

Devletin güvenliği, özel hayat, ticari sır, haberleşme, adli soruşturma ve kovuşturma, idari soruşturma, istihbarat, ülkenin ekonomik çıkarları gibi konular istisna tutulursa **açıklık genel ilke olmalı** kapalılık ise istisnai bir Şekilde düzenlenmelidir. Bu sayede ülkemizde uzun yıllardır telaffuz edilen devlet millet bütünleşmesi yolunda önemli mesafe alınmış olacaktır.

Kaynakça

- Aktan, oşkun Can (1998), “Şeffaf Devlet ve Demokrasi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı.21.Mayıs-Haziran.
- Aktan, oşkun Can, İ. Yaşar Vural (2003), **zgrlk Bildirgeleri**, izgi Yayınları, Konya.
- Al, Hamza (2007), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımı”, **Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar**, Ed. Bilal Eryılmaz vd. Nobel Yay, Ankara.
- Banisar, David (2006), “ Freedom of Information Around the World 2006”, www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf 01-02-010.
- oşkun, Bayram (2005), “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme”, **Türk İdare Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Sayı.448.Ankara.
- Eken, Musa (1993), “Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Eken, Musa (1994), “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.27,Sayı.2.Ankara.
- Eken,Musa (2005), Yönetimde Şeffaflık, Sakarya Kitapevi, Sakarya.
- Eryılmaz, Bilal (1994), **Kamu Yönetimi**, niversite Kitapevi, İzmir.
- Eryılmaz, Bilal (2003), “Türkiye’de Bürokrasinin Sorunları”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ed.Burhan Aykaç vd. Yargı Yayınları, Ankara..
- Faruk, Adnan (2010), “Őeffaflıktan Kaan Türkiye”, www.haber10.com/makale/17733/10-02-2010.
- Gzaydın, İştar (1998), “Yönetimde Şeffaflık zerine Notlar”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslar arası Sempozyumu**, 17 Ocak 1998.Ankara.
- Gözübüyük, Őeref (2008), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara
- Karaman, Zerrin Toprak (1996), “Kamu Yönetiminde Gizlilik Faktörünün evre Korumacı Politikalar Etkisi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 412, Eylül 1996, Ankara.
- Kongar, Emre (1999), **21.Yüzyılda Türkiye 2000’li Yıllarda Türkiye’nin Toplumsal Yapısı**, Remzi Kitapevi, İstanbul.
- Kuzey, Pelin (2004), “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No. 27”,

Maliye Dergisi, s.147, ss.57-70

Mihçioğlu, Cemal (1983), “Türkiye’de Yönetime Katılma” **Ankara SBF Seyfi Demirsoy Sosyal Politika Haftası, Bildirileri**. Ankara.

(<http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/sbf/42.pdf>)

Orhon Orhan Seyfi, <http://www.turkcebilgi.com/dirlik/sozluk01-02-2010> **Orhan Seyfi**

Özay, İlhan (1998), “Demokratik Yönetim ve Yönetimde Demokrasi”, **Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslar arası Sempozyum Bildirileri**, Ankara.

Tügiad, (1997), **2000’li Yıllara Doğru Türkiye’nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar** TÜGİAD Yay.

Yaşamış, D.Firuz (2004), “Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, **Türk İdare Dergisi**, 2004.

Yayla,Yıldızhan (1995), “Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler”, **Yeni Türkiye** Yıl.1, Sayı.4.