



**AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE ÖRNEĞİNDE
VATANDAŞIN DİLEKÇE, BİLGİ EDİNME VE
KAMU DENETÇİSİNE BAŞVURMA HAKKI**

Orhan DOĞDU
Yüksek Lisans Tezi
Danışman: Doç. Dr. Fulya AKYILDIZ

Uşak
Mayıs 2019

**AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE ÖRNEĞİNDE VATANDAŞIN DİLEKÇE,
BİLGİ EDİNME VE KAMU DENETÇİSİNE BAŞVURMA HAKKI**

Orhan DOĞDU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Fulya AKYILDIZ

Uşak

Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Mayıs, 2019

ÖZET

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE ÖRNEĞİNDE VATANDAŞIN DİLEKÇE, BİLGİ EDİNME VE KAMU DENETÇİSİNE BAŞVURMA HAKKI

Orhan DOĞDU

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mayıs 2019

Danışman: Doç. Dr. Fulya AKYILDIZ

Günümüzde önemi hızla artan açık ve şeffaf yönetim anlayışı beraberinde yönetimde gizlilik ve kapalılık anlayışının sona ermesine ve vatandaş odaklı bir yönetim anlayışının inşa edilmesine katkı sağlamıştır. Bu bağlamda devlet ile olan ilişkilerinde vatandaşın rolü artmış ve kamu yönetiminin denetlenmesi ve yönetime katılması yönünde önemli gelişmeler olmuştur. Bu süreçte atılan adımlardan biri dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkının vatandaşa anayasal bir hak olarak tanınmasıdır. Bu çerçevede kamu yönetimini denetlemesinde ve yönetimde açıklık ve şeffaflığın sağlanmasında vatandaşın dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olmasının taşıdığı önemin ortaya konulması gerekmektedir. Özellikle Türkiye’de Avrupa Birliği (AB) müktesebatına uyum sürecinin kamu yönetimi açısından en önemli adımlarından birisi, bilgi edinme hakkını ve kamu denetçisine başvurma hakkını düzenleyen mevzuatların yasalaşmasıdır. Bu iki hak, 2010 Anayasa değişikliği ile 1982 Anayasası’nın dilekçe hakkını düzenleyen 74. maddesinde ‘Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı’ başlığı altında birlikte yer almıştır.

Literatür taramasına dayanan ve ikincil kaynaklardan elde edilen verilerin analiz edildiği bu araştırma ile kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflık uygulamalarının artmasında ve kamu yönetiminin vatandaş tarafından denetlenmesinde birer araç olan dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru hakları Türkiye ve AB örneğinde incelenmektedir. İnceleme ve karşılaştırma; yasal mevzuatların içeriği (amaç, kapsam ve hakları kullanmanın koşulları) ve yönetimde şeffaflığın sağlanması ve yönetimin denetlenmesindeki etkileri üzerinden yapılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Açıklık Şeffaflık, Denetim, Dilekçe Hakkı, Bilgi Edinme Hakkı, Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı*



ABSTRACT**THE RIGHT OF THE CITIZEN TO THE PETITION, TO INFORMATION AND
APPLY TO THE PUBLIC AUDITOR (OMBUDSMAN) IN THE CASE OF
EUROPEAN UNION AND TURKEY**

Orhan DOĞDU

Department of Public Administration

Usak University Institute of Social Sciences, May 2018

Advisor: Assoc. Prof. Dr. Fulya AKYILDIZ

Today, the rapidly increasing understanding of open and transparent administration has contributed to the termination of the confidentiality and closure in administration and to the construction of a citizen-oriented administration concept. In this context, the role of citizens in their relations with the state has increased and significant developments have taken place in the direction of supervision and participation to public administration. One of the steps taken in this process is the recognition of the right of petition, information and apply to public auditor as a constitutional right. In this regard, the importance of the citizen having the right to petition, information and apply to public auditor in supervising public administration and ensuring transparency and openness in administration need to be revealed. In particular, one of the most important steps of the harmonization process with the European Union Acquis in Turkey with regard to public administration is the adoption of legislation regulating the right to information and the right to apply to the public auditor. These two rights, were included in the Article 74 of the 1982 Constitution, which regulates the right to petition, under the title of ‘Petition, Right to Information and Apply to Public Auditor’, together with the amendment of the Constitution of 2010.

With this research, that is data obtained from secondary sources are analyzed based on the literature review and petition, right to information and application to public auditor, which is a tool for increasing transparency practices in public administration and citizen supervision of public administration, are examined in the case of European Union and Turkey. The review is based on the content of the legal

regulations (purpose, scope and rights terms of use) and their effects on the transparency of the administration and the supervision of the administration.

Key Words: *Openness, Transparency, Audit, the Right to Petition, the Right to Information, the Right to Apply to Public Auditor*





UŞAK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Tezli Yüksek Lisans Jüri ve Enstitü Onayı

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı 164011008 No'lu öğrencisi Orhan DOĞDU'nun "Türkiye ve Avrupa Birliği Örneğinde Vatandaşın Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı" adlı tezi 24/06/2019 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Uşak Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, Yüksek Lisans Tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Jüri	Adı Soyadı	İmza
Danışman	: Doç. Dr. Fulya AKYILDIZ	
Üye	: Doç. Dr. Fatih DEMİR	
Üye	: Dr. Öğr. Üyesi İnci AKSU KARGIN	

Enstitü Müdürü
Prof. Dr. Mehmet KARAYAMAN

ÖNSÖZ

Son yıllarda önemi artan idari demokrasi ve katılımcı yönetim anlayışı, insan hakları ve demokrasi konusundaki gelişmeler, bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızla yaygınlaşması ve küreselleşme kamu yönetimlerinin dönüşümü yönünde baskı uygulamaktadır. Bu baskı sonucunda kamu yönetimleri açık, şeffaf, katılımcı, hesapverebilir bir anlayış doğrultusunda dönüşmektedir. Bu dönüşüm, benzer baskılardan kaynaklanmasına karşın dönüşümün başarısı ve yayıldığı zaman dilimi her bir ülke için farklıdır. Bunda, söz konusu ülkenin siyasal ve yönetsel kültürünün ve toplumsal gelişmişliğinin etkisi vardır. Buna bağlı olarak özellikle 1980 sonrası dönemde hız kazanan kamu yönetiminde dönüşümün eksenleri olan açıklık, şeffaflık, hesapverebilirlik, katılımcılık boyutlarının her bir ülke için geçerliliği ve uygulanma durumu ayrı ayrı incelemeyi gerekli kılmaktadır.

Türk kamu yönetimindeki dönüşümü inceleyen bu çalışma, hareket noktası olarak AB müktesebatına uyumun bir gereği olarak 2000’li yıllarda yapılan çok önemli kamu yönetimi reformlarından ikisini kendisine konu olarak seçmiştir: Bilgi edinme hakkı ve kamu denetçisine başvurma hakkı. Kamu yönetiminin açık ve şeffaf olmasında ve kamu yönetiminin denetlenmesinde vatandaşa rol biçen ve vatandaş yetkilendiren bu iki hak ilişkili olduğu bir diğer hak olan dilekçe hakkı ile birlikte incelenmiştir. Nitekim bu üç hak, 1982 Anayasası’nda 74.maddede birlikte düzenlenmiştir. Peki, Türk kamu yönetiminde bu düzenlemelerin yapılmasında etkili bir aktör olan AB’de bu haklar ne şekilde düzenlenmiş ve Avrupa vatandaşları bu hakları nasıl kullanmaktadır? Bu çalışma ile bu sorunun yanıtı aranmaktadır.

Bu çalışma ile öncelikle hayatım boyunca maddi-manevi her türlü zorluğu aşmamda bana yardım eden, her daim arkamda durarak bana olan güvenlerini ortaya koyan ve benim için çok kıymetli olan aile üyelerim; annem Emine DOĞDU’ya, babam İrfan DOĞDU’ya ve kardeşim Oğuzhan DOĞDU’ya bu zamana kadar gösterdikleri sabır için teşekkürlerimi sunmayı borç bilirim.

Tezimin ana fikrinin oluşmasından son safhasına kadar desteğini esirgemeyen ve bu çalışmanın oluşumunda sağladığı çok değerli katkıları için Sn. Doç. Dr. Fulya AKYILDIZ’a teşekkürlerimi sunmayı borç bilirim.

Orhan DOĞDU

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Orhan DOĞDU

Doğum Tarihi : 15 Mart 1993

Öğrenim Durumu :

Lisans :Uşak Üniversitesi/İİBF/Kamu Yönetimi Bölümü-Mezun

**Lisans :Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi/ Gazi Hukuk
Fakültesi-Halen**

**Yüksek Lisans :Uşak Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü/Kamu
Yönetimi-Halen**

İletişim (E-posta) : odpaodpa@gmail.com

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AKÇT	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
Akt.	: Aktaran
AP	: Avrupa Parlamentosu
APA	: Administrative Procedures Act (İdari Usul Yasası)
APBEYR	: Avrupa Parlamentosu Belgelere Erişim Yıllık Raporu
AT	: Avrupa Topluluğu
ATA	: Avrupa Topluluğu Antlaşması
ATAD	: Avrupa Topluluğu Adalet Divanı
ATİDM	: Avrupa Toplulukları İlk Derece Mahkemeleri
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BEDK	: Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu
BEDKY	: BEDK'nun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
BEH	: Bilgi Edinme Hakkı
BEHK	: Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
BEHKY	: Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanması İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik
BM	: Birleşmiş Milletler
C.	: Cilt
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
Der.	: Derleyen
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EC	: European Commission (Avrupa Komisyonu)
E-devlet	: Elektronik devlet

E-posta	: Elektronik posta
FOIA	: Freedom of Information Act (Bilgi Özgürlüğü Yasası)
FSEK	: Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu
GKY	: Geleneksel Kamu Yönetimi
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
HFD	: Hukuk Fakültesi Dergisi
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu
Md.	: Madde
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
OJ	: Official Journal (Resmi Gazete)
RG	: Resmi Gazete
RPEP	: Rules of Procedure of European Parliament
s	: Sayfa
S.	: Sayı
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SIGMA	: Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetim ve Yönetişimi Geliştirmek İçin Destek Programı)
Statü	: Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsünün Belirlendiği Avrupa Parlamentosu Kararı
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TİD	: Türk İdare Dergisi
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜZÜK	: Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonu Halkın Belgelere Erişim Tüzüğü

Uygulama Yönetmeliği : Avrupa Ombudsmanının İşleyişı İle İlgili 1997 Tarihli
Uygulama Yönetmeliği
vd. :Ve diğerleri
Yay. : Yayını
YKY : Yeni Kamu Yönetimi
YÖK : Yükseköğretim Kurulu



İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iii
ABSTRACT	V
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	vii
ÖNSÖZ.....	viii
ÖZGEÇMİŞ.....	ix
KISALTMALAR	X
İÇİNDEKİLER	xiii
GRAFİKLER LİSTESİ.....	XX
GİRİŞ... ..	1
1. BÖLÜM: KAVRAMSAL AÇIKLAMALAR.....	12
1.1.KAMU YÖNETİMİNDE GİZLİLİK.....	12
1.1.1.Yönetimde Gizliliği Oluşturan Nedenler	13
1.1.1.1.Siyasi Rejimin Niteliği.....	13
1.1.1.2. Devlet Güvenliği.....	14
1.1.1.3. Kişisel Bilgilerin Korunması ve Özel Hayatın Gizliliği.....	15
1.1.1.4. Kötü Yönetim ve Denetimden Kaçma İsteği	15
1.1.1.5. Yönetimin Otorite Kazanma Eğilimi	16
1.1.1.6. Yönetimin Dış Etkilerden Korunması ve Tarafsızlığın Sağlanması	17
1.1.1.7. Bürokratik Kültür.....	17
1.1.2. Yönetimde Gizliliğin Sonuçları.....	18
1.2. KAMU YÖNETİMİNDE AÇIKLIK.....	19
1.2.1. Kavramsal Çerçeve	20
1.2.2. Açıklığın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	21
1.2.3. Yönetimde Açıklığı Gerekli Kılan Faktörler.....	23

1.2.3.1. Kitle İletişim Araçlarının Yaygınlaşması	23
1.2.3.2. Bireylerin Eğitim Öğretim Seviyelerinde Artış	24
1.2.3.3. Devletin Müdahaleci Politikalarındaki Artış	25
1.2.3.4. Demokrasi Anlayışında Yaşanan Gelişmeler	25
1.2.3.5. Kamu Yönetiminin Faaliyet Alanının Genişlemesi	26
1.2.3.6. Uluslararası Toplumun ve Uluslararası Sivil Toplumun Etkisi	27
1.2.4. Açık Yönetimin Kullandığı Araçlar	32
1.2.4.2. Pasif Açıklık/Bilgi Edinme Hakkı	33
1.2.4.3. İdari İşlemlerin Gerekçelendirilmesi Zorunluluğu	34
1.2.4.4. İdari Usul	34
1.2.5. Yönetimde Açıklığın Sonuçları	35
1.2.5.1. Yönetenler ve Toplum Arasındaki Karşılıklı Güven Ortamının Oluşturulması Açısından Sonuçları	35
1.2.5.2. Kamuoyu Denetimini Artırması Açısından Sonuçları	36
1.2.5.3. Yönetime Katılım Anlayışının Benimsenmesi Açısından Sonuçları	37
1.2.5.4. Kamusal ve Bireysel Çıkarların Zarar Görmesi Açısından Sonuçları	38
1.3. KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ	38
1.3.1. Kavramsal Çerçeve	39
1.3.2. Denetimin İlkeleri	39
1.3.2.1. Bağımsızlık İlkesi	39
1.3.2.2. Yasallık İlkesi	40
1.3.2.3. Nesnellik İlkesi	40
1.3.2.4. Dürüstlük İlkesi	40
1.3.3. Denetim Yöntemleri	41
1.3.3.2. Yargısal Denetim	42
1.3.3.3. İdari Denetim	44
1.3.3.4. Kamuoyu Denetimi	46
1.3.3.5. Uluslararası Denetim	47
1.4. GENEL DEĞERLENDİRME	48

2. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİNDE AÇIKLIK VE VATANDAŞIN KAMU YÖNETİMİNİ DENETLEMESİNİN BİR ARACI OLARAK AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DİLEKÇE HAKKI, BİLGİ EDİNME HAKKI VE OMBUDSMANLIK KURUMU..... 53

2.1.AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GENEL GÖRÜNÜMÜ..... 53

1.1.1. Avrupa Birliği'nin Kuruluşu 53

2.1.2. Avrupa Birliği ve Kamu Yönetimi 55

2.2.DİLEKÇE HAKKI 56

2.2.1.Dilekçe Hakkının Gelişimi 56

2.2.1.1. Dünyada Gelişimi..... 56

2.2.1.2. Avrupa Birliği'nde Gelişimi 58

2.1.2. Yasal Düzenlemeler 59

2.1.2.1. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (Treaty on the Functioning of the European Union)..... 59

2.1.2.2. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı 60

2.1.3. Kamu Yönetiminde Açıklık Bağlamında Avrupa Birliği'nde Dilekçe Hakkı 60

2.1.4. Vatandaşın Kamu Yönetimini Denetlemesinin Bir Aracı Olarak Avrupa Birliği'nde Dilekçe Hakkı 61

2.2. BİLGİ EDİNME HAKKI..... 62

2.2.1. Bilgi Edinme Hakkının Gelişimi..... 62

2.2.1.1. Dünyada Gelişimi 62

2.2.1.2. Avrupa Birliği'nde Gelişimi 65

2.2.2. Yasal Düzenlemeler 67

2.2.3. Kamu Yönetiminde Açıklık Bağlamında Avrupa Birliği'nde Bilgi Edinme Hakkı..... 69

2.2.4. Vatandaşın Kamu Yönetimini Denetlemesinin Bir Aracı Olarak Avrupa Birliği'nde Bilgi Edinme Hakkı 71

2.3. OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU 72

2.3.1. Ombudsmanlık Kurumunun Gelişimi 72

2.3.1.1. Dünyadaki Gelişimi 72

2.3.1.2. Avrupa Birliği'nde Gelişimi 75

2.3.2. Yasal Düzenlemeler	76
2.3.2.1. Maastricht Antlaşması'nda Ombudsmanlık ile İlgili Yer Alan Düzenlemeler	76
2.3.2.2. Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsüne İlişkin Avrupa Parlamentosu Kararı	77
2.3.2.3. Avrupa Ombudsmanının İşleyişi İle İlgili 1997 Tarihli Uygulama Yönetmeliği	78
2.3.2.4. Avrupa İyi İdari Davranış Kodu	79
2.3.3. Avrupa Ombudsmanının Seçimi ve Seçilme Kriterleri	80
2.3.4. Avrupa Ombudsmanının Görev ve Yetkileri	82
2.3.5. Avrupa Ombudsmanına Başvuru ve Çalışma Şekli	83
2.3.6. Başvuru Süreci ve Başvuruların Sonuçlandırılması.....	84
2.3.7. Avrupa Ombudsmanının Yayınladığı Yıllık Raporlar	86
2.3.8. Kamu Yönetiminde Açıklık Bağlamında Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık Kurumu	89
2.3.9. Vatandaşın Kamu Yönetimini Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık Kurumu	90
2.4. BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ.....	92
3. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİNDE AÇIKLIK VE VATANDAŞIN KAMU YÖNETİMİNİ DENETLEMESİNİN BİR ARACI OLARAK TÜRKİYE'DE DİLEKÇE, BİLGİ EDİNME VE KAMU DENETÇİSİNE BAŞVURMA HAKKI.....	97
3.1. DİLEKÇE HAKKI	97
3.1.1. Dilekçe Hakkının Gelişimi	97
3.1.1.1. 1876 Kanuni Esasi Öncesi Dönem	97
3.1.1.2. 1876 Kanuni Esasi Dönemi	98
3.1.1.3. 1921 Anayasası Dönemi	99
3.1.1.4. 1924 Anayasası Dönemi	99
3.1.1.5. 1961 Anayasası Dönemi	100
3.1.1.6. 1982 Anayasası Dönemi	101
3.1.2. Yasal Düzenlemeler	102
3.1.2.1. Dilekçe Hakkının Kullanılması.....	103

3.1.2.2. Dilekçede Bulunması Zorunlu Şartlar ve İncelenemeyecek Dilekçeler	103
3.1.2.3. Dilekçenin İncelenmesi ve Sonucunun Bildirilmesi.....	104
3.1.2.4. TBMM'ne Yapılan Başvuruların İncelenmesi.....	104
3.1.3. Kamu Yönetiminde Açıklık Bağlamında Türkiye'de Dilekçe Hakkı	105
3.1.4. Vatandaşın Kamu Yönetimini Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Türkiye'de Dilekçe Hakkı	106
3.2. BİLGİ EDİNME HAKKI.....	107
3.2.1. Bilgi Edinme Hakkının Gelişimi.....	107
3.2.1.1. 1982 Anayasasında Bilgi Edinme Hakkı	108
3.2.1.2. Kalkınma Planlarında Bilgi Edinme Hakkı	108
3.2.1.3. Hükümet Programlarında Bilgi Edinme Hakkı.....	109
3.2.1.4. Kamu Yönetimi Reform Belgelerinde Bilgi Edinme Hakkı.....	110
3.2.1.5. Avrupa Birliği İlerleme Raporları'nda Bilgi Edinme Hakkı	110
3.2.2. Yasal Düzenlemeler ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.....	113
3.2.2.1. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Amacı.....	114
3.2.2.2. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK)'nin Kapsamı.....	115
3.2.2.3. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'ndan Yararlanacak Kişiler	116
3.2.2.4. Bilgi Edinme Hakkından Yararlanmada Yönetime Düşen Yükümlülükler	118
3.2.3. Bilgi Edinme Hakkının Kullanımı.....	122
3.2.3.1. Başvuru Usulü.....	122
3.2.3.2. Başvuru Yeri	123
3.2.3.3. Başvuru Ücreti	124
3.2.3.4. Başvuru Süresi	125
3.2.4. Bilgi Edinme Hakkının Sınırları.....	126
3.2.4.1. Yargı Denetimine Kapalı İşlemler	126
3.2.4.2. Devlet Sırrına İlişkin Bilgi ve Belgeler	127
3.2.4.3. Ülkenin Ekonomik Çıkarlarına İlişkin Bilgi ve Belgeler	128
3.2.4.4. İstihbarata İlişkin Bilgi ve Belgeler	128
3.2.4.5. İdari Soruşturmaya İlişkin Bilgi ve Belgeler	129
3.2.4.6. Adli Soruşturma ve Kovuşturmaya İlişkin Bilgi ve Belgeler	130
3.2.4.7. Özel Hayatın Gizliliği	131

3.2.4.8. Haberleşmenin Gizliliği	132
3.2.4.9. Ticari Sır	132
3.2.4.10. Fikir ve Sanat Eserleri Niteliğindeki Bilgi veya Belgeler	133
3.2.4.11. Kurum İçi Düzenlemeler.....	133
3.2.4.12. Kurum İçi Görüş, Bilgi Notu, Teklif ve Tavsiyeler.....	134
3.2.4.13. Tavsiye ve Mütalaa Talepleri.....	134
3.2.4.14. Gizliliği Kaldırılan Bilgi ve Belgeler.....	135
3.2.5. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK)	135
3.2.5.1. Kurulun Yapısı.....	135
3.2.5.2. Kurulun Görev ve Yetkileri	136
3.2.5.3. Kurulun Çalışma Düzeni.....	137
3.2.5.4. Kurulun İtirazları İnceleme Usulü	138
3.2.6. Kamu Yönetiminde Açıklık Bağlamında Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı	139
3.2.7. Vatandaşın Kamu Yönetimini Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı.....	140
3.3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU.....	141
3.3.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Gelişimi.....	141
3.3.1.1. 1982 Anayasasında Kamu Denetçiliği Kurumu	142
3.3.1.2. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu.....	143
3.3.1.3. Hükümet Tasarılarında Kamu Denetçiliği Kurumu.....	145
3.3.1.4. Kamu Yönetimi Reform Belgelerinde Kamu Denetçiliği Kurumu.....	149
3.3.1.5. Avrupa Birliği İlerleme Raporları’nda Kamu Denetçiliği Kurumu.....	150
3.3.2. Yasal Düzenlemeler	155
3.3.3. Kamu Denetçisinin Nitelikleri ve Seçilme Usulü.....	156
3.3.4. Başdenetçi ve Kamu Denetçisinin Görev ve Yetkileri	158
3.3.5. Kamu Denetçisine Başvuru ve Çalışma Şekli.....	159
3.3.5.1. Başvuruların İncelenmesi.....	160
3.3.5.2. Başvuruların Sonuçlandırılması.....	162
3.3.6. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yayınladığı Yıllık Raporlar.....	163
3.3.7. Kamu Yönetiminde Açıklık Bağlamında Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu.....	167

3.3.8. Vatandaşın Kamu Yönetimini Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu	168
3.4. BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ.....	169
SONUÇ.....	176
KAYNAKÇA	183



GRAFİKLER LİSTESİ

- Grafik 1: 2018 Yılı Yolsuzluk Algı Endeksi Ülke Puanları
- Grafik 2: Yıllara Göre Türkiye'nin Yolsuzluk Endeksi Puanları ve Sıralaması
- Grafik 3: Ulusal Ombudsmanların Kuruluş Yılları
- Grafik 4: 2017 Yılı Ombudsman'a Başvurular
- Grafik 5: Ele Alınan Başvurular
- Grafik 6: 2017 Yılında Açılan ve Kapatılan Soruşturmalar
- Grafik 7: Başvuruya Konu Kurumlar
- Grafik 8: Başvuru Yapılan Konular
- Grafik 9: Yıllara Göre Başvuru Sayıları
- Grafik 10: Başvuru Şekillerine Göre Dağılım
- Grafik 11: Başvuruların Konulara Göre Dağılımı
- Grafik 12: Başvuru Sonuçları
- Grafik 13: Yıllara Göre Tavsiye Kararlarına Uyulma Oranları

GİRİŞ

Araştırmanın Konusu

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu yönetimlerinin gizlilik eğilimi göze çarpan en önemli özelliklerin başında gelmektedir. Bu eğilim yönetenlerin daha keyfi ve sorumsuzca hareket etmelerine imkân sağlarken yönetilenler açısından yönetime olan güvenin sarsılması ve hak arama mekanizmasına olan inancı zedelemektedir. Bu sebeple devlet-toplum ilişkilerinde bozulmalar ve halkın yönetime karşı memnuniyetsizliği artmaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminin benimsendiği yönetimlerde gizlilik anlayışı içerisinde hareket edilmesinin sebepleri aslında bu yönetim anlayışının kodlarında saklı bulunmaktadır. Geleneksel yönetim modelinde yer alan ve hiyerarşiye dayanan katı bürokratik yapı ve güçlü merkezîyetçi anlayış kamu yönetimlerinin dış dünyaya karşı kapalı olmaları ve sistemi koruma amaçlı savunma mekanizmaları ortaya koymalarına sebep olmaktadır. Bu bağlamda kamu yönetiminin kendisini dış etkilere ve vatandaşların denetimi ve kontrolüne karşı koruma kalkanına almaları yani yasal kurallara kendilerini sıkı sıkıya bağlamaları ve yine bu yolla gizliliği sağlamaları göze çarpan en önemli sonuçlardan birisidir. Ayrıca geleneksel kamu yönetimi anlayışı bağlamında gizliliğin en önemli sebepleri arasında yönetimin uygulamaları gelmektedir. Geleneksel yönetim anlayışında bürokratik kurallara aşırı bağlı kalınması ve bu bağlılığı yine kendisinin işlem ve eylemlerini gizleyen bir yapıya bürünmesini sağlayan yasal düzenlemeler yoluyla kısır döngü içerisinde sokması demokratik yönetimler ve vatandaşların yönetime katılımı bağlamında önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimine hâkim olan gizlilik anlayışı yönetim karşısında vatandaş sistemin işlemesi için gerekli bir materyal olarak görmekte ve kamu hizmetlerini vatandaş odaklı olmaktan çıkarıp kamu yönetimini koruma amacına taşıyan bir yönetim anlayışına dönüştürmektedir. Genellikle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde uygulanan bu anlayış yöneticilerin kamu hizmetleri adı altında yapmış olduğu uygulamaları halka hizmet çerçevesi yerine sistemi koruma endişesi ile yaptığı gözlemlenmektedir. Bu durum yönetimin toplum ve bireyler karşısında güçlenmesine ve bu doğrultuda eylem ve işlemlerde keyfilik artmasına

sebeptir. Bu anlayış çerçevesinde vatandaşın yönetime karşı pasif bir konuma itilmesi ve vatandaşın temsil eden ve kamu yönetimi uygulamalarından halka karşı sorumlu olan siyasi otorite karşısında kamu yönetiminin güçlenmesi mümkün hale gelmektedir. Bu durum devletin demokratik yapısına ciddi zararlar verebilmekte ve toplum ile devlet arasındaki bağlar sarsılmaktadır.

Kamu yönetiminde gizlilik ve geleneksel kamu yönetimi anlayışı Türkiye bağlamında değerlendirildiğinde yönetimde gizlilik ve kapalılık uygulamalarının yıllarca egemen olduğu gözlemlenmiştir (Durmuş, 2010, s.5). Bu uygulamaların önüne geçmek ve vatandaş odaklı kamu hizmeti anlayışının yerleşmesi, demokratik bir sistemin inşası, yönetimde hesap verebilirlik ve şeffaflık anlayışlarının yerleşmesi adına çeşitli yasal düzenlemelere başvurulmakta ve bu sorunların çözümü için çaba sarf edilmektedir.

Geleneksel yönetim anlayışının getirdiği gizlilik anlayışı karşısında vatandaşların yönetimde açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik, yönetim odaklı değil vatandaş odaklı hizmet anlayışı ve vatandaşın karar alma mekanizmalarına aktif katılımının sağlanması gibi konularda talepler ön plana çıkmaktadır. Son yıllarda dünyada küreselleşme anlamında çok hızlı bir değişim ve dönüşüme tanık olunmaktadır. Her anlamda gelişen ve dönüşen bir dünyada toplum da kamu yönetiminden bu değişime ayak uydurmasını beklemektedir. Bu değişim ve dönüşümün en çok yaşandığı alanların başında bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler gelmektedir. Özellikle kitle iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve küreselleşmenin yol açtığı çeşitli baskılar, gizlilik ve kapalılık anlayışıyla işleyen, vatandaşları sistemin dışına iten ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde istenilen özeni ve kaliteyi sağlayamayan geleneksel kamu yönetimi anlayışını açıklık ve hesap verebilirlik yönünde zorlamaktadır. Bu baskının etkisiyle bazı ülkeler köklü reformlar yapabilmıştır. Ancak az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler nezdinde bu dönüşüme yeterince ayak uydurulduğunu söylemek zor görünmektedir. Buna rağmen ilerleyen teknolojik gelişmelerin etkisiyle gelişmemiş toplumlar bile her şeyden anında haberdar olmakta bağlı oldukları yönetimleri bu yöndeki gelişmelere ayak uydurmaya zorlamaktadırlar.

Yönetim anlayışındaki ve devlet felsefesindeki değişimin etkisiyle yönetimde şeffaflığın, hesap verebilirliğin, kamu hizmetlerinde kalitenin, yönetim işleyişinde etkili ve verimliliğin ön plana çıkması sonucu vatandaşların yönetime katılmaları ve yönetimi denetlemeleri geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre daha elverişli hale

gelmiştir. Bu anlamda vatandaşların kamu yönetiminde açıklığın sağlanması, hesap verebilirliğin artırılması yönünde verdikleri mücadelede bazı haklar elde etmişlerdir. Bu haklar gerek açık yönetim anlayışının yerleşmesinde gerekse vatandaşlar tarafından kamu yönetiminin denetlenmesinde önemli rol oynayan dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru haklarıdır.

Türkiye’de bu üç hakkın yerleşmesi, özellikle bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru hakkı, uzun ve zorlu bir süreçten sonra mümkün olabilmektedir. 1970-80’li yıllardan itibaren hemen her anlamda gelişen ve vatandaşlarına refah sağlayan yönetimlerin aksine Türkiye bu hakları vatandaşlarına çok geç ve özellikle de AB’ye adaylık sürecine girmesiyle müktesebata¹ uyum sürecinin ön ayak olması ve zorlamasıyla sağlayabilmiştir.

Araştırmanın Amacı

Bu araştırmanın temel amaçları;

1. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde gizlilik ve kapalılık; yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde ise açıklık, hesap verebilirlik ve denetim kavramlarını analiz etmek.
2. Avrupa Birliği ve Türkiye’de dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru haklarını incelemek ve vatandaşların bu hakların kullanımında izleyeceği yolları belirtmek ve başvuru sonucunda karşılaşılabileceği durumları ortaya koymak.
3. Avrupa Birliği ve Türkiye örneğinde vatandaşın dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru haklarını yönetimde açıklık, hesap verebilirlik ve yönetimin denetlenmesi açısından sentezlemek ve vatandaşların bu hakların kullanımı ile kamu yönetimi üzerindeki etkilerini ortaya çıkarmak.

¹Avrupa Birliği müktesebatı, Birlik’in temel AB anlaşmalarında ve diğer yasal düzenlemelerinde (tüzük, karar, yönerge vs.) yer alan kurallar ve kurumların bütünü ifade eder. Dış ilişkiler, güvenlik ve adalet, kamu yönetimi, gümrük birliği gibi konular müktesebatın içerisinde yer alan konulardır.

Araştırmanın Önemi

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının egemen olduğu devletlerde vatandaşların yönetimler nezdinde hor görülen ve arka plana atılan bir nesne konumunda yer almakta ve birey devlet içindir anlayışı çerçevesinde görülmektedir. Bu anlayışın hüküm sürdüğü yönetimlerde gizlilik ve kapalılık sıkça görülmekte ve bu durum vatandaşların devlete karşı tavır almalarına ve halk arasında huzursuzluğa sebep olmaktadır. Bunun yanı sıra son yıllarda önemi giderek artan yeni kamu yönetim anlayışı doğrultusunda şeffaf yönetim uygulamalarının artması, yönetimin yönetilenlerce denetlenebilmesi, hesap verebilirlik mekanizmasının gelişmesi, demokrasinin ön plana çıkarılması ve hukukun üstünlüğü gibi kavramların gündemde yoğun bir şekilde yer alması gibi birçok uygulama vatandaşı merkeze alarak ortaya konulan kamu hizmetlerinin kalitesini artırdığı ve halkın memnuniyetini kazandığı görülmektedir. Yeni kamu yönetimi uygulamaları bu anlamda gerek vatandaş ve devlet arasındaki bağları güçlendirecek gerekse yönetim eylem ve işlemlerinde herhangi bir şüphe ve tartışmaya yol vermeyecek nitelik kazandırmada önemli bir rol oynamaktadır.

Yönetimin açıklık uygulamaları ve hukuk devleti anlayışına sağladığı katkıların vatandaş tarafından denetlenmesi demokrasilerin bir gereğidir. Vatandaşların yönetim uygulamalarının denetlenmesinde çeşitli araçlara sahip olmasından ziyade bu araçların işlevselliğinin ön plana çıkarılması büyük bir önem taşımaktadır. Nitekim vatandaş sahip olduğu denetim araçlarının bir işe yaramadığı sonucuna vardığında gerek siyasi otorite gerekse kamu yönetimi üzerinde salt bir baskı oluşturacak ve bu huzursuzluk ve memnuniyetsizlik ilgili otorite tarafından acil çözüme kavuşturulması gereken bir konuma sahip olacaktır. Bu anlamda vatandaş yönetimin denetimine ilişkin bir araca sahip olduğunda bu aracın işlevselliğini kontrol etmek ve bu denetim mekanizmasının doğru işleyip işlemediğini görmek isteyecektir. İşte günümüzde hem ülkemizde hem dünyada uygulanagelen denetim mekanizmalarının başında dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru hakları gelmektedir.

Çalışmamızda dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru haklarının yönetimde açıklık uygulamalarının sağlanmasında ve vatandaşın yönetimin etkinliklerinin denetlenmesinde ne ölçüde etkili olduğu ortaya çıkarmak ve bu durumun hem ülkemiz bağlamında hem AB müktesebatı çerçevesinde ele alarak

analiz etmek bu hakların etkililiğini ve verimliliğini ortaya koymasını bakımından önem arz etmektedir.

Araştırmanın Sınırlılıkları ve Varsayımları

Araştırmanın temel varsayımı, Türkiye’de bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru hakkı, AB’ye üyelik sürecinde gündeme gelmiştir. Araştırmada elde edilen veriler söz konusu hakların gerek AB’ndeki gerekse Türkiye’deki yasal zeminlerinin, literatürdeki bu konulara ilişkin çalışmaların ve AB ve Türkiye’deki yönetsel belgelerin (AB İlerleme Raporları, KDK Yıllık Raporları, AB Ombudsmanı Yıllık Raporları) incelenmesi ile sınırlandırılmıştır.

Araştırmanın Problem Durumu ve Alt Problemleri

Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru haklarının vatandaşın tanınmasının yönetimde açıklığa ve kamu yönetiminin denetlenmesinde vatandaşın verdiği etkin role değinilen bu araştırma ile aşağıdaki sorulara yanıt aranmaya çalışılmıştır:

- AB’de dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru haklarının yönetimde açıklık ve yönetimin denetimi üzerindeki etkisi nedir?
- Türkiye’de dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru haklarının yönetimde açıklık ve yönetimin denetimi üzerindeki etkisi nedir?

Ayrıca yukarıdaki temel probleme ilişkin sorular doğrultusunda aşağıdaki alt problem durumlarının da cevapları aranmaya çalışılmıştır;

- AB ve Türkiye’de vatandaşın dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru haklarını kullanabilmesi için başvurabileceği kurumlar ve bu kurumların bu konudaki yetkileri nelerdir?
- AB ve Türkiye’de vatandaşın dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru hakkını kullanırken hangi yolları izlemelidir?
- AB ve Türkiye’de dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru hakkının kullanımının yönetim üzerinde yaptırım gücü var mıdır?
- Vatandaşın bu haklarını kullanması sonucunda uygulanan çözümler nelerdir?

- Bu hakların kullanılması sonucunda ilgili kurumlara sunulan çözümler hangi oranda uygulanmakta ve bu uygulamalar vatandaşa ne ölçüde yansımaktadır?
- Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru hakkının kullanımı kamu yönetimi üzerindeki keyfi uygulamaları önleme noktasında ne derece etkilidir?

Bu bağlamda araştırmanın hipotezi şu şekildedir: “AB’de ve Türkiye’de dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru haklarının yönetimde açıklık ve yönetimin denetimi üzerindeki etkisi benzerdir” Araştırmanın önermesi ise, “dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru hakkı ile yönetimde açıklık ve yönetimin vatandaş tarafından denetlenmesi arasında olumlu bir ilişki vardır.”

Bu çerçevede bu araştırma ile AB’de ve Türkiye’de dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru haklarının kullanımının yönetimde açıklık ve yönetimin denetlenmesi noktasında sağladığı katkıların karşılaştırmalı incelenmesi amaçlanmaktadır.

Araştırmanın Modeli

Bu araştırma, açıklayıcı türde nitel bir araştırmadır. Nitel araştırma gözlem, görüşme ve doküman analizi gibi çeşitli nitel veri toplama yöntemleri kullanılarak, sosyal olguların gerçekçi ve bütüncül bir şekilde araştırılmasını esas alan yaklaşımdır (Yıldırım ve Şimşek, 2008: 39). Açıklayıcı araştırma, olgular arasındaki neden-sonuç ilişkisine dayalı olarak çıkarım yapmayı ve bu olguları nedensellik bağlamında incelemeyi amaç edinen araştırma türüdür.

Açıklayıcı araştırma yönteminde veriler literatür taraması kullanılarak elde edilmiştir. Literatür taraması belirli bir konuda daha önceden yapılmış çalışmaların derlenerek önemli olan noktalarının gözden geçirilmesi ve bu noktaların özetlenmesidir. Araştırma problemi oluşturulduktan sonra bu probleme ilişkin literatür detaylı bir şekilde incelenir ve ilgili problemle literatürün ilişkilendirilen noktaları sentezlenerek çıkarımlar yapılır (Şavran, 2015, s.129).

Araştırmanın temel problemlerine yanıt vermek için literatür taramasına dayanan ikincil kaynaklardan elde edilen veriler karşılaştırmalı olarak analiz edilmektedir. Bu bağlamda araştırmada Türkiye ve Avrupa Birliği’nde bilgi edinme

ve kamu denetçisine başvuru haklarını ele alan yerli ve yabancı makale, tez ve kitapların ilgili bölümleri incelenerek analiz edilmiş ve bu noktalar karşılaştırılarak hipoteze ilişkin sonuçlara ulaşılmaya çalışılmıştır.

Araştırmanın Yapısı ve Sunumu

Çalışma Giriş ve Sonuç bölümleri hariç olmak üzere üç bölümden meydana gelmektedir:

İlk bölümde ‘Kavramsal Çerçeve’ başlığı altında yönetimde gizlilik ve açıklık kavramları ile yönetimin denetlenmesi kavramınıninceleme yapılmıştır. Bu bağlamda bu kavramların faydaları ve sonuçları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde vatandaşın dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru hakkı AB örneğinde ele alınmaya çalışılmıştır. Bu hakların kısaca kavramsal boyutları ve dünyadaki gelişim aşamalarının sonrasında AB’deki yasal altyapıları ve ilgili kurumsal düzenlemeleri incelenmiştir.

Üçüncü bölümde ise vatandaşın dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru hakkı Türkiye bağlamında ele alınmaya çalışılmıştır. Bu bölümde bu hakların Türkiye’deki gelişim süreçleri incelenmiştir. Bu hakların yasal altyapıları ve kurum düzeyindeki faaliyetleri incelenmektedir.

Literatürdeki İlgili Çalışmalar

Bu bölümde literatür taraması sonucunda yararlanılan kaynaklar özetlenmiştir.

Yurtiçinde Yapılmış İlgili Çalışmalar

Akyıldız ve Demir (2011) “*Beşinci Yılında BEH: Uşak İli Örneği*” isimli çalışmalarında bilgi edinme hakkının temel çerçevesini çizerek Türkiye’de BEH Kanunu üzerinden yönetimde açıklık ve halkın yönetime katılması olgusunu ele almaktadır. Araştırmada, halkın bilgi edinme hakkını kullanarak belediye ve valiliklere yapmış oldukları başvurular ve bu başvurular sonucunda verilen kararlar ile bu kararların kamu yönetimi uygulamalarına yansımaları Uşak ili örneğinde incelenmiştir.

Eken (1994) “*Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı*” isimli çalışmasında gizlilik kavramını teorik çerçevede incelenmiştir. Ayrıca çalışmada, gizliliğin istisna açıklığın temel ilke haline getirilmesi ve bu durumun yönetim uygulamalarına yansımalarının toplum üzerindeki etkisi ve demokratik hukuk devletine katkısı bakımından incelenmiştir.

Koçak (2010) “*Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı*” isimli çalışmasında gizlilik ve kapalılık anlayışının hâkim olduğu yönetim anlayışından açıklık, hesap verebilirlik ve katılımcılığın ön plana çıkarıldığı yeni yönetim anlayışına geçiş aşamasında olan Türkiye’de yönetimde açıklık ilkesine atfedilen değeri incelemiş ve bu konuda atılan en önemli adımlardan biri olan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nu inceleyerek uygulanabilirliğini tartışmaya açmıştır.

İnaç ve Ünal (2007) “*Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi Ve Uygulanma Düzeyi*” isimli çalışmalarında Türkiye’de yönetimin denetlenmesinde açıklığın önemi ele alınmaktadır. Bu bağlamda Türk kamu yönetiminin geleneksel kamu yönetimi anlayışı biçiminde olan örgütlenmesinin çalışmanın yapıldığı dönemdeki yasal düzenlemelerle ortadan kaldırılmasına ilişkin çalışmaların önemi ve etkililiği tartışılmıştır. Bu doğrultuda görülen eksiklikler ve bunların giderilmesine yönelik çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Şengül (2014) “*Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi Karşısında Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı*” isimli çalışmasında Avrupa Birliği’nde bilgi edinme hakkına ilişkin önemli bir adım olan “Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi” ve bilgi edinme hakkının Türkiye’deki durumu karşılaştırmalı inceleyerek yasal zeminlerindeki benzerlikler ve farklılıklar ortaya koyulmuştur.

Kahraman (2011) “*Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği*” isimli çalışmasında kamu denetçiliği kavramının teorik çerçevede tanımlanması ve bu kavramın diğer denetim türleri arasındaki yerinin incelenmesi hedeflenmiştir. Ayrıca kamu denetçiliği kavramının hukuk devleti kavramı ile ilişkilendirilerek bazı çıkarımlar yapılmıştır.

Yatkin ve Taşer (2015) “*Kamu Yönetiminde Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık: Türkiye ve Avrupa Birliği Karşılaştırmalı Örnek Olay Araştırması*” isimli çalışmasında Türkiye ve Avrupa Birliği kamu denetçiliği kurumlarını ele alarak karşılaştırmalı analizini sunmuştur. Bu karşılaştırma sonucunda Türkiye ve

AB Ombudsmanına ilişkin olarak öneriler paylaşılarak daha iyi bir model üzerinde tartışılmıştır.

Odyakmaz (2013) “*Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi*” isimli çalışmasında kamu denetçiliğinin kavramsal nitelendirmesi, tarihçesi, kuruma olan ihtiyaç sebepleri, Türk hukuk sistemindeki yeri gibi konular üzerinde durulmuştur. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görev ve yetki alanının dışında kalan yasama ve yargının yetki alanına giren konulardaki kararları ele alınmıştır. Bunların yanı sıra kurumun mevzuatla düzenlenmiş olan baş denetçi ve denetçilerin nitelikleri, seçilmeleri, görev ve yetkileri, bağımsızlık ve tarafsızlıkları, görev süreleri ile Kuruma başvuru usulüne değinilmiştir. Ayrıca Odyakmaz çalışmasında,Ombudsman (Kamu Denetçiliği Kurumu)’nın idari yargı rejiminin güçlü olduğu ülkelerde uygulanabilirliği sorunu ortaya koymuş ve özellikle Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye’de yönetimin denetlenmesinde rol alan denetim kurum ve kurulları ile karşılaştırılarak analiz etmiştir.

Azer (2010) “*Bilgi Edinme Hakkı*” isimli doktora tezinde yönetimde gizlilik kavramı ve geleneksel yönetim anlayışı uygulamalarından yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetimde şeffaflık uygulamalarına evrilen süreci ele almıştır. Özellikle liberal politikaları sonucunda toplumlarda artan yönetimde şeffaflığın sağlanmasına yönelik talepler yönetenler nezdinde bir baskıya neden olmuş ve yönetimde açıklık ve hesap verebilirliği sağlayacak araçların geliştirilmesine ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyaç sonucunda atılan adımlardan birisi de bilgi edinme hakkıdır. Tezde bilgi edinme hakkının tarihsel gelişimi ile birlikte Türkiye’deki yansımaları ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ele alınmıştır.

Durmuş (2010) “*Bilgi Edinme Hakkının Türk Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkisi*” isimli yüksek lisans tezinde geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş sürecinde etkin rol oynayan bilgi edinme hakkı ve bu hakkın kamu yönetimi ve idareler üzerindeki etkisi incelenmiştir. Çalışmada uygulama örneği olarak Kocaeli Büyükşehir Belediyesi’ne yapılan bilgi edinme başvurularının analizine yer verilmiştir.

Soykan (2006) “*Bir İnsan Hakkı Olarak Bilgi Edinme Hakkı*” isimli yüksek lisans tezinde bilgi edinme hakkının diğer insan haklarıyla ve özellikle ifade özgürlüğü ile ilişkisini göz önünde bulundurarak karşılaştırmalı analiz etmiştir.

Ayrıca bilgi edinme hakkının Türkiye’deki yasal altyapısından hareketle bir insan hakkı olarak bilgi edinme hakkının nasıl bir hukuki zeminde yer alması gerektiği tartışılmıştır.

Kırışık (2008) “*Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkının Kamu Yönetiminin İşleyişi Üzerindeki Etkisi*” isimli doktora tezinde yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkının kamu yönetiminin işleyişine olan etkisi araştırılmakta ve açık yönetim anlayışı ve bilgi edinme hakkının yönetsel sorunlara getirdiği çözüm önerileri ve yönetime sağlayacağı yararları ele almaktadır.

Akkoca (2013) “*2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)*” adlı yüksek lisans çalışmasında denetim kavramı ve Türk kamu yönetimindeki denetim yollarından hareketle kamu denetçiliği sistemini incelemeye çalışmıştır. Çalışmada 2010 Anayasa değişikliği sonrasında Anayasal statüye kavuşan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulma aşamasını ve bu aşamada karşılaşılan güçlükleri ele almıştır.

Erdengi (2009) “*Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*” isimli doktora tezinde ombudsmanlık kurumunun Dünyada ülkelerindeki çalışma sistemi ve yasal dayanaklarının incelenmesi ve bu doğrultuda Türkiye’de oluşturulmaya çalışılan Kamu Denetçiliği Kurumu ile bir doku uyumsuzluğunun söz konusu olup olmayacağını tartışmıştır. Ayrıca ele alınan ülke örneklerinde kurumsal mevzuatlar incelenerek Türkiye’de Kurumun daha etkin çalışabilmesi için gerekli özelliklere vurgu yapılmıştır.

Tosbıyık (2008) “*Avrupa Vatandaşlığının Bir Parçası Olarak Avrupa Ombudsmanlık Kurumu*” adlı yüksek lisans tezinde Avrupa vatandaşlığı kavramını ele almış ve Avrupa vatandaşlığı kavramının bir sonucu olarak Avrupa Ombudsmanı’na başvuru hakkı ile Avrupa Ombudsmanlık Kurumu’nun tarihsel gelişimi, yapısı, personeli, çalışma sistemi, görev ve yetkileri ve yasal dayanakları gibi konular incelemiştir.

Yurtdışında Yapılmış Çalışmalar

Vogiatzis (2017) “*The European Ombudsman and Good Administration in the European Union*” isimli kitabında Avrupa Ombudsmanı’nın çalışma sistemini ve Kurumun gerek re’sen araştırma yetkisinde gerek kötü yönetime ilişkin şikâyetlerinde gerekse yönetimin denetlenmesinde oynadığı diğer rolleri

araştırmıştır. Ayrıca çalışmada, Avrupa Ombudsmanı'nın yetkisi altındaki konuları değerlendirme biçimleri ve yasal ve anayasal yetki ve görev çerçevesi ele alınmıştır. Bunun yanı sıra Kurumun belgelere erişim özgürlüğü ve şeffaflık bağlamında değerlendirmesine de yer verilmiştir.

Hagemann ve Lenz (2014) "*Transparency vs. Efficiency? A Study Of Negotiations In The Council Of The European Union*" adlı makalelerinde Avrupa Konseyi karar alma mekanizmalarının bilgiye erişim özgürlüğünü artırmak ve şeffaflığı sağlamak adına yasama süreçleri üzerindeki etkilerini araştırmaktadır. Bu amaçla çalışma, 1999-2013 yılları arasındaki yasama faaliyetlerinin, bilgi edinme hakkının kullanımı ve şeffaflığın sağlanması adına elde edilen bulguları inceler.

Alemanno (2014) "*Unpacking the Principle of Openness in EU Law Transparency, Participation and Democracy*" isimli makalesinde AB hukuk bağlamında henüz geniş bir çerçevede tanımlanmamış olan açıklık ve şeffaflık kavramlarını ele alır. Bu kavramların anlamsal kargaşa içerisinde yorumlanmasına karşı yapılan bu çalışma açıklık ve şeffaflık kavramlarını yeniden yorumlama ihtiyacının doğması üzerine yapılmıştır.

1. BÖLÜM: KAVRAMSAL AÇIKLAMALAR

Çalışmanın bu bölümünde geleneksel yönetim anlayışının getirdiği yönetimde gizlilik ve kapalılık kavramları ile modern yönetimin açık yönetim anlayışı ile kamu yönetiminin denetimi konuları ele alınmaktadır.

1.1.KAMU YÖNETİMİNDE GİZLİLİK

İnsanlık tarihi boyunca kurulan yönetim sistemlerinde çeşitli sebeplerin ortaya çıkardığı yönetimin gizlilik arzusu hep var olmuştur. İlk kabile yönetimlerinden günümüz gelişmiş yönetim biçimlerine kadar gizliliğin meşrulaşması sağlanmıştır. “Gizlilik kültürünün kökenleri, kabile hayatındaki ihtiyar meclislerinin kapalı kapılar arkasındaki görüşmelerine kadar inmektedir” (Eken, 1994, s.26).

Yönetimde gizlilik bahsinde yönetenler, kamu hizmetini yürüttüğü iş ve işlemlerde görünmezlik eğilimi içerisine girerler. Yönetim uyguladığı eylemlere halka bilgi vermekten kaçınmayı tercih eder. Yönetim, işlem yaptığı birey ve kurumlara karşı sorumlu olduğu bilgi verme yükümlülüğünde dahi gizlilik içerisinde hareket etmeyi seçer (Birkinshaw, 1996, s.18).

Gizliliğin kamu yönetimi üzerindeki etkisi uzun süre devam etmiş ve bu etki halka kamu hizmeti sunmakla görevli kamu kurum ve kuruluşlarının vazgeçilmez unsurlarından birisi haline gelmiştir (Şengül, 2008, s.3). Geleneksel ve bürokratik yönetim modeline ait olan temel fikir, dış dünyaya karşı gizlilik içerisinde çalışmak ve elindeki bilgi ve belgeleri ‘devlet sırrı’ kavramının arkasına saklamaktır (Eken, 2005a, s.114).

Weber (2004, s.316)’e göre ‘resmi sır’ kavramı bürokrasi tarafından ortaya atılmış bir kavramdır. Bürokrasinin ısrarla savunduğu ve sahiplendiği bu kavram üzerinden toplum tarafından seçilmiş meclis ile iktidara sahip olma kavgası da vermektedir. Meclisin bürokrasiden edinmek istediği bilgiyi ‘resmi sır’ kavramını kullanarak engellemeye çalışır.

Yönetim kurumunun varlığından beri devam eden gizlilik ve dışa kapalılık; yönetenlerin elinde bulunan bilgi ve belgeleri dış dünyaya açıklanmamasını ve yönetime dışarıdan gelebilecek etkilere karşı kapalı olmasını, yönetimin eylem ve

işlemlerinin dış dünyadan gizlenmesini ve açıklanmamasını ifade eder (Eken, 2005a, s.114). Kapalılık yönetimin ve yönetenlerin hizmet etmekle yükümlü olduğu halka karşı duyarsız kalmasını ifade etmesine karşılık gizlilik, yönetimin hem dış dünyaya hem de kendi bürokrasisi içerisindeki kurum ve çalışanlarına karşı izlediği tutumu ifade etmektedir(Sezer ve Kargın, 2002, s.209).

1.1.1.Yönetimde Gizliliği Oluşturan Nedenler

Yönetimde gizlilik ve kapalılığın birçok nedeni bulunmaktadır. Bunlar içerisinde en önemli olanlarından birisi de yönetici ve memurların kamuoyu karşısında eleştirilebilme olanağına karşı kendilerini korumaya almak istemeleridir. Bazı durumlarda yasal mevzuatlar gizlilik ve resmi sır gibi kavramları kullanma eğiliminde olan yöneticilere kolaylık sağlamaktadır. Yapılan eylem ve işlemlerin açıklanmasına veya gizli kalmasına idari personel karar verebilmektedir. Dışa kapalı bir yönetim anlayışı sergileyen idareler gizliliği içerisinde buldukları faaliyet alanlarına göre genişletip kullanmakta ve bu durumda en çok yönetimin halkla olan ilişkilerine zarar vermektedir. Yönetimde gizliliğin nedenlerini pek çok başlık altında toplamak mümkündür; siyasi rejimin niteliği, devlet güvenliği, kişisel verilerin korunması ve özel hayatın gizliliği, kötü yönetim ve denetimden kaçma isteği, yönetimin otorite kazanma eğilimi, yönetimin dış etkilerden korunması ve tarafsızlığın sağlanması, bürokratik kültür gibi çok çeşitli nedenleri bulunmaktadır (Eken, 2005, s.8). Aşağıda bunlar kısaca incelenmektedir:

1.1.1.1.Siyasi Rejimin Niteliği

Yönetimde gizliliğin derecesini belirleyen en önemli etmenlerin başında hiç şüphesiz siyasi rejimin niteliği gelmektedir. Siyasi rejimi demokratik ve çoğulcu yapıya sahip olan kamu yönetimleri, siyasi rejimi otoriter yapıda olan kamu yönetimlerine kıyasla kamuya karşı daha açık ve şeffaf bir yönetim sergilemektedirler. Demokratik sistemin temelinde yatan halka hesap verme anlayışı beraberinde yönetilenlere karşı daha açık ve şeffaf olma sorumluluğunu getirmiştir (Eken, 2005b, s.8). Bu durumun aksine anti-demokratik ya da totaliter rejimlerde yönetilenlere karşı hesap verme gibi bir sorumluluk bilinci oluşmamıştır. Rejim

özellikle aldığı kararları halka dayatır ve sorgulanmayı ve hesap vermeyi istememektedir.

Demokratik sistemlerde kamuoyunun oluşması ve demokratik ilkelere bağlı bilincin meydana gelmesi kitle iletişim araçlarının özgürce bilgi ve haber alıp halka yansıtmasıyla doğru orantılıdır. Bu sebeple demokratik yönetimlerde devletin basın-yayın organlarının yanında özel kişi ve kurumlara ait basın-yayın organlarının bulunması zorunludur (Eken, 1994, s.28). Anti-demokratik yönetimlerde ise basın-yayın kuruluşları devletin tekelinde ve kontrolündedir. Genellikle kamuoyu, devleti yönetenlerin tekelinde bulunan basın-yayın organları tarafından tek taraflı ve yanlış bir şekilde yönlendirilir ve propagandaya maruz bırakılırlar. Böylece devlet istediği bilgileri paylaşıp istemediği bilgileri gizli tutma eğilimine girmektedir (Döner, 2010, s.7). Özet olarak demokratik yönetimlerde devlete ait basın-yayın organlarının yanında alternatif basın-yayın organlarının olmasına dikkat ve özen gösterilirken anti-demokratik yönetimlerde ise haber alma kaynakları devlet tekelinde tutulmakta ve vatandaşların devlet yönetimine katılmadaki rolleri pasif duruma düşmektedir.

Otoriter rejimlerde vatandaşın devlete karşı hakları devletin mevcut otoriter düzenin sağlanması amacıyla arka plana atılırken; demokratik hukuk devletinde bu durumun aksine vatandaşın yönetimin faaliyetlerine erişimi ve yönetime katılması ciddi bir önem arz etmektedir. Böylece demokratik devlet, yönetim ilke ve yapısını açıklık prensibine uygun olarak düzenlemektedir.

Demokratik rejimlerde yönetimde açıklığın en bariz özelliği, seçimle işbaşına gelen bir yasama meclisinin varlığı ve bu meclisin faaliyetlerini vatandaşların açık bir şekilde takip edebilmesidir. Demokratik rejimlerde yasama faaliyetlerini bireylerin ve sivil toplum kuruluşlarının etkileyebilme gücü bulunmaktadır. Otoriter rejimlerde ise yasama ve yürütme faaliyetlerinin tek bir elde toplanması ve vatandaşın bu yönetimde olabildiğince sınırlı etkili veya hiçbir etkisinin bulunmaması söz konusudur. Dolayısıyla böyle bir yönetim sisteminde halka düşen ise yönetimin kararlarını kabul edip uymaktır (Konak, 2007, s.26).

1.1.1.2. Devlet Güvenliği

Gizliliğin en çok kabul gördüğü alanların başında devlet güvenliği ve diplomasi konuları gelir. Devletin, kendi çıkar ve geleceğini korumak güdüsüyle askeri, istihbari, ekonomik ve diplomasi konularında “devlet sırrı” kavramı altında

gizliliğe bürünmesi ve vatandaşlarının erişimine kapalı tutması anlaşılabilir ve kabul edilebilir bir uygulamadır.

Bu uygulama, yönetimin “devlet sırrı” kavramı altına gizlenerek istediği konuları paylaşp paylaşmama gibi bir şeffaflık sorununu da beraberinde getirmektedir. Bu sebeple yönetimin “devlet sırrı” olarak nitelendirdiği kavramın somut ve nesnel ölçütlerinin belirlenmesi ve bu konularda görüş birliğine varılması şeffaflık ve açıklık kavramlarının yönetim algısındaki yerinin belirlenmesinde ciddi bir katkı sunacaktır (Eken,1993, s.16).

Devlet güvenliği sadece dış güvenlik ve dış ilişkiler bağlamında değil iç güvenlik ile ilgili durumlarda da gizliliğin ortaya çıkmasında etkilidir. Bu konuda oluşan gizlilik ülke içerisinde başta insan hakları ihlalleri ve yolsuzluk olmak üzere birçok sorunu gündeme getirecektir.

1.1.1.3. Kişisel Bilgilerin Korunması ve Özel Hayatın Gizliliği

Özel hayat ve kişisel bilgiler bireylerin sadece kendilerine ait olan ve toplumla ilgisi bulunmayan bilgileri ve ilişkileri içerir. Bu bilgiler sadece bireyin kendisini bağlar ve bireyin bilgi ve isteği dışında kullanılamaz. Bu anlamda kişisel bilgilerin gizli tutulması kamu yönetimindeki gizliliğin sebeplerinden birisidir (Yıldırım, 1998, s.235).

Özel hayatın korunması temel hak ve özgürlüklerdendir. Özel hayatın tanımını yapmak ve çerçevesini çizmek her ne kadar zor olsa da kamu yönetiminde özel hayatın gizliliği siyasi ve felsefi inançlara ait bilgiler içeren kayıtlara, ceza soruşturmasına, tıbbi kayıtlara, mali konulara ve etnik kökenlere ilişkin olabilir. Ancak her ne kadar özel hayatın gizliliğinin korunması temel esas alınması gerekirse de bu gizlilik kamu yararı, halk sağlığı gibi konuların öncelikli olması sebebiyle askıya alınabilir (Cihaner, 2001, s.68).

1.1.1.4. Kötü Yönetim ve Denetimden Kaçma İsteği

Yöneticilerin yönetimdeki sorunları çözme yeteneklerini kaybetmeleri sonucu ortaya çıkan yönetim zafiyetlerini toplumdan gizleme eğilimi içerisinde girmeleri kamu yönetiminde gizliliğin bir diğer sebebidir.

Kötü yönetim, yönetenlerin eylem ve işlemlerinde yönetilenleri tatmin edememesi ve toplumda hoşnutsuzluğa yol açması sonucunu doğuran yönetsel süreci ifade etmektedir.

Kötü yönetim uygulamalarının farklı nedenleri mevcuttur. Bunlar Eken ve Tuzcuoğlu (2005, s. 114)'na göre; bürokratik örgütlenme modeli², kamu yararını koruma anlayışına dayalı ve kamu gücüyle şekillenmiş “kamu görevliliği” sistemine toplumsal ahlak ve sivil toplumun yetersizliğidir.

Bir diğer gizlilik nedeni de bürokratik yapı içerisinde bulunan bir kamu görevlisinin denetimden kaçınma maksatlı herhangi bir sorumluluk almama taraftarı tutum sergilemesidir. Bunun nedeni ise genellikle kamu görevlisinin açıklaması halinde devlete, makamlarına ve statülerine zarar verebilecekleri endişesi taşımalarıdır.

Ayrıca kamu görevlilerinin hukuki yükümlülüklerini çiğnedikleri durumlarda gerek disiplin sorumluluğuna gerekse cezai sorumluluğa maruz kalacak olmaları kamu görevlilerinin gizlilik eğilimi içerisine girecek davranışlar sergilemesine yol açmıştır.

1.1.1.5. Yönetimin Otorite Kazanma Eğilimi

Kamu görevlileri elde ettikleri bilgi ve belgeleri hem siyasi iktidara hem de vatandaşlara karşı gizli tutarak belli bir güç üstünlüğü kurmaya çalışırlar. Weber (2004, s.210) bu durumu “resmi sır” kavramıyla açıklamaktadır. Bürokrasi, siyasi iktidarla olan mücadelesinde iktidar olma içgüdüleriyle, siyasi iktidarın giriştiği çabalara karşı savaş verir.

Bu açıdan kendisini toplum karşısında güçlü görmek isteyen bürokrasi elindeki bilgileri, belgeleri, verileri ve istatistikleri dosyalarında saklamak, başkalarının kullanımına kapamak, işleyiş ve karar alma süreci hakkında bilgi vermeyi reddetmek eğilimindedir (Eken, 1994, s.31).

Kamu yönetiminde söz konusu olan otorite kazanma eğilimi üst düzey yöneticiler bakımından da geçerlidir. Üst düzey yöneticiler gerek kendi aralarındaki güç savaşı için gerekse kendilerini yönetenlere karşı koz olarak kullanmak için bu

²Bürokratik örgütlenme; kamu yönetiminin işleyişine yön veren ve yönetimde yazılılık, kurallara bağlılık ve şekilcilik gibi ilkelere sahip bir örgütlenme modelidir.

eğilim içerisine girerler. Bunun için gizlilik kamu yönetimi için vazgeçilmez bir güç kaynağı haline gelmektedir.

1.1.1.6. Yönetimin Dış Etkilerden Korunması ve Tarafsızlığın Sağlanması

Kamu bürokrasisi daha etkin çalışabilmek için dış etkenlerden yalıtılmış bir ortam oluşturmak ister. Bu ortamın istenmesi ve oluşturulması, gizliliği meşrulaştıran sebeplerden birisidir. Kamu yönetiminin dış etkenlere kapalı bir çalışma ortamı oluşturma nedeni bazen de etkin ve verimli kamu hizmeti sunma ve kamu yararını üst düzeye çıkarma amacıyla açıklanmaktadır. Çünkü kamu yönetiminde hızlı ve doğru karar alma sürecini engelleyen dış etkenlerin yönetimin etkinliğini ve tarafsızlığını olumsuz yönde etkileyeceği düşünülmektedir (Eken, 1994, s.11).

Yönetenlerin etkin ve verimli çalışma amacıyla ortaya çıkardığı bu gizlilik geleneği yönetimde beklenen etkinliği ve tarafsızlığı sağlayamamış, aksine yönetimin tarafsızlığına yönelik şüpheleri artırmıştır. Çünkü yönetimdeki bu gizlilik yönetimde tarafsızlığı ve yönetimin hızlı ve etkin karar alma mekanizmasında bağımsızlığı kaybetmesine yol açmıştır. Yönetimin dış baskılardan ve yönetilenlerin baskısından uzak kalma amacıyla benimsediği gizlilik politikası kamudaki diğer baskı ve menfaat gruplarının yönetimde etkinliğine engel olamamıştır. Yönetimde karar alma mekanizması içerisinde etkili olan bu çeşitli baskı ve menfaat grupları yönetim içerisindeki kendilerine yakın kişiler sayesinde hazırlık aşamasındaki kararlardan haberdar olabilmiş ve bunun sonucunda kendi yarar ve çıkarlarına uygun stratejiler üretebilmişlerdir (Eryılmaz, 2005, s.155).

1.1.1.7. Bürokratik Kültür

20.yüzyıla kadar olan dönemde mevcut yönetim sistemleri Avrupa'da yaşanan gelişmelere ayak uydurmakta zorlanmış ve yeni bir yönetim ve örgütlenme modeline ihtiyaç duyulmuştur (Demir, 2011, s. 160). Bürokrasi kavramı 20.yüzyılda Weber tarafından ortaya atılmış bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bürokrasi kavramı içerisinde kanunlarla düzenlenmiş yetki ve görev alanı, hiyerarşi ve otoriter yönetim anlayışı, yönetimin yazılı belgelere dayalı olması, yetki görevlerde

uzmanlaşma, bireysellikten uzak yapısı, kurallara bağlılık gibi özellikleri içerisinde bulunduran bir olgudur (Eryılmaz, 2005, s.198-200).

Bürokrasi geleneği, Weber'in düşüncesinden farklı olarak genellikle kötü yönetimle eşdeğer tutulmuş ve olumsuz bir anlam ifade etmede kullanılmıştır. Bununla birlikte bürokrasi olgusu yönetimde gizliliği içerisinde barındıran bir model olarak karşımıza çıkmaktadır. Bürokratik yönetim geleneğinin iş ve işlemlerinde gizliliği ön plana alması bunun altında yatan sebeplerdendir (Kaya, 2005a, s.49). Bürokratik yönetim anlayışında,işleyişi aksatacak derecedeki gereksiz ve ayrıntılı prosedürlerin varlığı da yönetimde gizliliğe neden olabilmektedir.

1.1.2. Yönetimde Gizliliğin Sonuçları

Kamu yönetiminin işleyişinde önemli bir etki alanına sahip gizlilik anlayışı göz ardı edilemeyecek bazı sonuçlar doğurmaktadır. Yönetim, bazı bilgi ve belgeleri elinde tutup kendini toplumdan soyutlayarak birtakım çıkarlar elde etmektedir. Bu çıkarların başında, yönetimin topluma karşı güçlü ve üstün olması gelmektedir. Bilgi, güç demektir ve yönetenlerin bu güce sahip olması yönetilenler üzerinde ciddi etkiye sahip olmasını sağlamaktadır. Bürokrasi bu gücü kullanarak toplumdan ve siyasi otoritenin kontrolünden kurtulmakta ve birçok keyfi uygulamalara zemin hazırlamaktadır (Eken, 1994, s.36; Uzun, 2005, s.232).

Gizlilik olgusu, kamu yöneticileriyle halk arasında şüpheli ve güvensizliğe bağlı bir yönetim anlayışı doğurur (Erdağ, , s.100). Yönetimin toplumdan bir şeyler gizlediği kanısının oluşmasına zemin hazırlar. Yönetilenlerin yönetim süreçlerine katılmasını engelleyerek idari demokrasi hedefine ulaşılmasında zorluklara yol açar.

Yönetimin gizlilik ilkesini benimsemesinin sonuçlarından birisi de, halkla olan iletişimin tek yöne indirgenmesidir. Böylece yönetenler yönetilenlerle arasındaki iletişim zayıflamasına ve yönetilenlerden gelen tepkilere kulak tıkamasına neden olabilirler. Bu bağlamda yönetim, aldığı ve uyguladığı kararların etkinliğini ve verimliliğini tespit edemeyebilir ve bunun sonucunda kötü bir yönetim performansıya karşı karşıya kalabilir (Eken, 1993, s.26).

Gizliliğin bir diğer sonucu ise kamu yönetiminin tarafsızlığının zedelenmesi ve karar alma mekanizmasının özel çıkarlara hizmet aracı olması durumudur. Yönetim meydana getireceği iş ve işlemleri, yönetimde gizlilik meydana getirerek kamu hizmeti amacıyla değil de özel çıkarlar amacıyla gerçekleştirmesidir. Bu

bağlamda gizliliğin sosyal adaletsizlik ve eşitsizliğin sebebi olduğu sonucuna varılabilmektedir. Ortaya çıkan bu boşlukta çeşitli baskı grupları, kamu yönetimi içerisinde kendine yakın çalışanlar sayesinde hazırlık aşamasında olan kararları elde ederek yapılacak iş ve eylemlerin muhtemel sonuçları üzerinden çıkar sağlama çabası içine girebilirler. Böyle bir durumda ise kamu yönetimi, toplumun genelinin menfaati doğrultusunda değil de yönetimde etkili olan baskı ve çıkar gruplarının istekleri doğrultusunda kararlar alabilir (Uzun, 2005, s.232; Yüksekli, 2008, s.10).

Yönetimin benimsediği gizlilik hem yönetimin işleyişini hem de halkla olan ilişkilerini olumsuz yönde etkilemektedir. Özetle, gizlilik esaslı bir yönetim anlayışı benimseyen kamu yönetimleri hem toplumdaki hem de demokratik yönetim anlayışından uzaklaşarak bireylerin yönetime aktif katılımının önüne geçerler.

Kamu yönetiminin benimsediği bu gizlilik anlayışı, toplumda yönetime karşı bir memnuniyetsizlik ve tepki doğurmakla birlikte yönetenlerle yönetilenler arasındaki ilişkiyi bozar ve bu durumda hem devlet nezdinde hem de halk nezdinde telafisi mümkün olmayan sonuçlara yol açar (Eken, 2005, s.22).

Yönetimin gizlilik anlayışı kimi faydalar da sunmaktadır. Bunların başında kişinin temel hak ve özgürlüklerinin korunması gelmektedir. Yönetim, yönetilenlerin özel hayatına ait gizlilik içeren bilgiler ile iletişim bilgileri gibi birçok bilgiye sahiptir. Yönetimin bu bilgi ve belgeleri kamunun bilgisine açmaması her bir yönetilenin menfaatinde.

Gizliliğin getirdiği yönetilenlerle yönetenler arasındaki olumsuzlukların önüne geçmek için yönetimin daha etkin bir şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışına bürünmesi, bürokrasi odaklı değil, vatandaş odaklı bir yönetim sergilemesi, açıklık ilkesini yönetim temeline yerleştirerek kamu hizmeti sunmaya çalışması kaçınılmaz bir zorunluluk ve sorumluluktur.

1.2. KAMU YÖNETİMİNDE AÇIKLIK

Özellikle 1980 sonrasında ulusal ve uluslararası ortamda yaşanan kimi gelişmelerin etkisiyle kamu yönetimi teorisi konusunda da birtakım tartışmalar başlamıştır. Bu tartışmaların ana eksenini kamu yönetiminde değişimdir. Değişimin yönü ise gizlilik ve kapalılık ilkeleri doğrultusunda işleyen kamu yönetiminin açıklık ve hesap verebilirlik ilkeleri etrafında yeniden kurgulanmasıdır. Çünkü bürokratik yönetim anlayışının bir sonucu olan gizlilik ve kapalılık, toplum ve devlet hayatında

bir takım olumsuzluklara yol açmaktadır. Kısacası, bu olumsuzluklar kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmaktadır (Şavran, 2006, s.17). Halkın yönetime katılımının sağlandığı, kamu görevlilerinin işlem ve eylemlerinin yönetilenler tarafından denetlenebildiği, açık ve şeffaf bir yönetim anlayışına yönelik reformlar dünyanın her yerinde uygulamaya konulmaya başlanmıştır (Sezer ve Kargın, 2002, s.209).

1.2.1. Kavramsal Çerçeve

Gizlilik kavramının zıttı olarak ifade edilen yönetimde açıklık; sözlük anlamı ile *aleniyet, gerçeği olduğu gibi yansıtma durumu, bir söz veya yazıda maksadın açık olması özelliği, duruluk, anlaşılabilirlik* olarak tanımlanmaktadır (Türk Dil Kurumu, 2005, s.13). Kamu yönetimi literatürü açısından açıklık, kamu yönetiminin gizli ve açık yönlerinin bilinmesine imkân sağlanması ve faaliyetlerin herkesçe görülmesini ifade etmektedir (Özkan, 2004, s.16). Kamu yönetimde açıklık kavramını ifade etmek üzere; saydamlık, şeffaflık, aleniyet, idari açıklık, günışığında yönetim (Özay, 2002, s.142) gibi kavramlar kullanılmaktadır.

Açıklık, eski dildeki ifadesiyle, “aleniyet, alenilik, aşikâr, bir şeyin gizli olmayıp göz önünde ve meydana olmasının yanında berraklık, zahirilik, örtüsüz ve pürüzsüzlük, kapalı olmamak, anlaşılır olmak anlamına da gelmektedir” (Fındıklı, 1996, s.103).

Yönetimde açıklık kavramı ise, idari yönetenlerin kamusal işlem ve eylemlerinin şeffaflık ve aleniyet içerisinde sürdürülmesini ifade eder. Bununla birlikte açıklık, yönetimle ilgili olarak bilgi ve belge talep eden herkese hukuki kurallar çerçevesinde cevap verilmesini gerektirmektedir. Yine yönetimde açıklık kavramı vatandaşların yönetimle ilgili bilgi ve belgelere ulaşabilme hakkının gerekli hukuki normlarla güvence altına alınması anlamına da gelmektedir (Yıldırım, 2004, s.79).

Açıklık kavramı yönetimde kargaşaya sebep olan işlerin düzenlenmesini, yönetimin hukuk dışına çıkarak icra ettiği davranışların açığa çıkarılmasını ve bu uygulamaların ortaya çıkarılmasına ilişkin uygun idari işleyişin oluşturulmasını öngörmektedir (Sezginer, 1998, s.300). Yönetimde açıklık kavramı bugün demokratik yönetim (idari demokrasi) kavramıyla eş tutulmaktadır. Demokratik yönetim anlayışı, vatandaşların yönetime katılması ve yönetimi denetlemesi ve karşılıklı

etkileşim içerisinde ortak bir karar alması ve yürütmesi mekanizmasını ifade etmektedir. Bu bağlamda demokratik yönetimle açık yönetim aynı amaca hizmet etmektedir. Kendisini toplumdan soyutlama ve kendini gizleme eğilimi içerisindeki yönetimlerin demokratik olduğundan bahsetmek güçtür.

Yönetimde açıklık teriminin temel amacı; yönetimin toplumla daha iç içe olması, yönetimle ilgili bilgi ve belgeleri toplum ve bireylere açması, yönetimin işlem ve eylemlerinden etkilenen bireylere ayrıntılı bilgilendirme yapması yani açıklık ilkesiyle yönetimden beklenen toplumun ve bireylerin hak ve özgürlüklerinin daha etkin ve güçlü bir şekilde korunmasıdır. Bununla birlikte kamu yönetiminde açıklık kavramıyla toplumun yönetime aktif katılımının sağlanması ve yönetimin denetlenmesi, toplumdaki eşitsizlik algısının ortadan kaldırılarak kamu yönetimine duyulan güvenin sağlanması ve yönetimde etkinlik ve verimli çalışmaya engel olan yolsuzluk ve rüşvet suçlarının önüne geçilmesi de amaçlanmaktadır.

1.2.2. Açıklığın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Yönetimde açıklık, kamu yönetiminde gizliliğin meydana getirdiği olumsuzluklar sonucu kötü yönetime son vermek amacıyla ortaya atılmış bir kavramdır. Yönetimde açıklıkla ilgili somut adımlar özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hayata geçirilip uygulanmaya başlanmıştır. Bununla birlikte daha önceki dönemlerde de bu konuda gelişmelere rastlanmaktadır (Bozkurt, 2008, s.17). Aydınlanma Çağı'nın filozofları demokrasilerde bilginin önemi konusu üzerinde ısrarla durmuşlar ve yasal düzenlemelerin yayınlanması, yargılamada gerekçelerin belirtilmesi, mahalli ve milli meclis toplantılarının vatandaşlara açılması, büyük bütçeli ve önemli projelerin açıklanması zorunluluğu gibi bazı önlemlerin alınmasında önemli rol oynamışlardır (Lasserre vd. 1987, s.VII; aktaran [akt.] Eken, 2005b, s.24). Bu konudaki asıl önemli gelişmeler ise 20. yüzyılın ikinci yarısında başlar (Azer, 2010, s.46). 20.yüzyılın ilk yarısında yaşanan 2. Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte totaliter rejimlerin çöküşü ve demokrasiye geçişlerin hızlanmasının sonucu olarak yönetimde açıklık anlayışının yayılması hızlanmıştır.

Dünyada açıklık ve şeffaflığa yönelik uygulamaları ulusal düzeyde 1766 yılında İsveç'te çıkarılan Basın Özgürlüğü Kanunu'na kadar gitmektedir (Arslan, 2010,s.191). Ancak şeffaflık ve açıklıkla ilgili ilk uluslararası düzenlemenin 1948

yılında yayınlanan Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannameesi olduğu kabul edilmektedir.

Gün ışığında yönetim anlayışının mimarı olan ABD’de yönetimde açıklıkla ilgili adımlar ise 1966 yılına dayanmaktadır. Bu tarihte ABD’de bilgi edinme özgürlüğü çerçevesinde ‘Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu (Freedom of Information Act)’ çıkarılmıştır. Bu düzenlemenin ardından 1976 yılında ise “Gün Işığında Yönetim Kanunu (The Government in the Sunshine)” çıkarılmıştır (Bugaric, 2004, s.490–491).

Açıklıkla ilgili ABD’de yaşanan bu hukuki ve yönetsel değişimlerin benzeri aynı dönemlerde Avrupa kıtasında da yaşanmaktaydı. 1978’de kabul edilen İspanya Anayasası’nda; etkinlik ve kamu yönetiminin etkililiği, hukukun üstünlüğü ve tarafsızlık gibi anayasal ilkeler arasında şeffaflık ve açıklık ilkesi de yer almıştır. Aynı şekilde 1978’de Fransa’da ‘Bilgi, İşlem, Fişler ve Özgürlükler Kanunu’ ve 1979’da ‘Yönetimsel İşlemlerin Gerekçelendirilmesi Kanunu’ çıkarılarak şeffaflık ve açıklık konusunda ciddi adımlar atılmıştır (Arslan, 2010, s.191).

Açıklık ve şeffaflık uygulamalarının en dikkat çekenlerinden birisi ise dönemin Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) Genel Sekreteri M. Gorbaçev tarafından ortaya koyulmuştur. Gorbaçev, ‘glasnost’ ve ‘perestroika’ yani açıklık ve yeniden yapılanma adıyla reform çalışmalarına imza atmıştır (Süreklî, 2013, s.16).

Yıllarca kapalı ve gizlilik içinde yönetilen devletlerin yaşadığı sorunlar bu konuda çalışan uluslararası örgütlerin kurulmasına yol açmıştır. Örneğin, 1993 yılında Berlin’de kurulan Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International) devletlerin açıklık ve saydamlığını artırmayı amaçlamaktadır.

Yönetimde açıklık ve şeffaflığın sağlanması adına bölgesel ölçekte çalışan en önemli örgütlerden biri de hiç şüphesiz AB’dir. AB, benimsediği ilke ve normlar aracılığıyla yönetimde açıklık ve şeffaflığı başta kendi kurumları olmak üzere üye ülkeler ve aday ülkelerin uygulamasını istemektedir. Bu çerçevede AB, kamu yönetimi alanındaki ilkelerini hayata geçirmek ve Kopenhag ve Madrid kriterlerinin hayat bulmasını sağlamak amacıyla 1999 yılında SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) raporunu yayınlamıştır. Raporda kamu yönetimi ilkeleri olarak *güvenirlilik ve hukuk güvenliği; açıklık ve şeffaflık; hesap verebilirlik; etkinlik ve etkililik* olmak üzere 4 temel ilke açıklanmıştır.

Türkiye ise AB'ye aday ülke statüsü kazanması ve AB müktesebatına uyum sürecine girmesiyle birlikte 2003 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK)'nu kabul etmiştir.

1.2.3. Yönetimde Açıklığı Gerekli Kılan Faktörler

Kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması, demokratik değerlerin toplumda ön plana çıkması ve bunun sonucunda halkın yönetime katılma ve yönetimi denetleme isteği, eğitim ve kültür seviyesindeki artışlar yönetimin görev sorumluluk anlayışını gözden geçirmesine neden olmuştur (Alkan ve Öner, 2001, s.22). Bu faktörler aşağıda kısaca açıklanmıştır.

1.2.3.1. Kitle İletişim Araçlarının Yaygınlaşması

Son teknolojik gelişmeler ışığında bilgi ve haberleşme kaynaklarındaki ilerlemelerle yönetsel açıdan gizli herhangi bir şey kalmamaktadır. Bu gelişmeler gizlilik ve kapalılık içerisinde sürdürülen yönetimler için ciddi bir sorun teşkil etmektedir. Bu gelişmeler yönetimleri daha şeffaf, açık ve hesap verebilir olmaya zorlamaktadır. Yönetimleri böyle bir dönüşüme zorlayan belli araçlar vardır. Bu araçlar halkı bilgilendirme işlevini yerine getiren gazete, televizyon, radyo, sinema, dergi ve son olarak, son yıllarda internetin gelişmesiyle birlikte bu sayılan basın yayın organlarını çok geride bırakan sosyal medya olarak tabir edilen sanal sosyal platformlardır (Hagemann ve Lenz, 2014, s.3).

Son yıllarda internet ve özellikle sosyal medya platformlarının gelişmesiyle birlikte haberleşme, bilgiye ulaşma, düşünce ve fikirleri açıklama ve yayma gibi faaliyetler alışılmışın ötesine taşınmıştır (Eken, 2005b, s.28). Bu sebepler ışığında bireyler ve toplum gerek kendi çevrelerinden gerekse tüm dünyada olan biten her şeyden anında haberdar olabilmektedir. Toplum, iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle dünyadaki diğer yönetim uygulamalarının nasıl işlediği hakkında bilgi sahibi olup kendi ülkesindeki gelişmelerle kıyaslayabilmektedir (Azer, 2010, s.55). Bu kıyaslamalar sonucunda bireyler kendi yönetim sistemlerine eleştiriler getirebilmekte ve açık ve şeffaf bir yönetim taleplerini açıkça ifade edebilmektedirler.

Günümüzde kitle iletişim araçlarının en önemli özelliklerinden biri toplumda ve dünyada yaşanan olay ve gelişmeleri çok hızlı bir şekilde dünyaya duyurabilme ve olaylar karşısındaki yorumları herkesin bilgisine açabilme fonksiyonudur. Bu fonksiyon daha önceleri televizyon ve radyo aracılığıyla icra edilirken sonraları gelişen teknolojik imkânlar ve internetin yaygınlaşmasıyla e-posta, çeşitli iletişim programları ve sosyal medya ile icra edilmeye başlanmıştır.

Yönetimlerin kitle iletişim araçlarını aktif şekilde kullanmaya başladığı günümüzde, ülkemizde elektronik devlet (e-devlet) platformu kurulmuş ve buradan vatandaşlara şahsi bilgi ve işlemlerini sanal olarak gerçekleştirebileceği bir imkân sağlanmıştır. E-devlet uygulamasında, vatandaşların kişisel bilgilere ulaşması, ilgili bürokratik işlemlerin sonuçlarını görmesi, ilgili mevzuatı incelemesi, ilanlar ve kamu yönetimiyle ilgili yanıt aradıkları sorulara cevap bulması gibi imkânlar mevcuttur (Kırışik, 2008, s.56).

Son olarak, kitle iletişim araçlarının birçok faydasının yanı sıra sakıncalarının da olduğu bir gerçektir. Basın yayın organlarının belli bir gruba ya da kişiye yönelik sorumluluk üstlenmesi ya da kitle iletişim araçlarının gerek devleti yönetenlerin gerekse özel sektörün tekelinde faaliyet göstermesi kitle iletişim araçlarının tarafsızlığına ve bağımsızlığına gölge düşürmektedir. Yönetimde açıklık ilkesinin uygulanmasına engel olan bu durum, yol açtığı sakıncalar nedeniyle ülkede demokratik değerlerin gelişmesine de zarar verecektir.

1.2.3.2. Bireylerin Eğitim Öğretim Seviyelerinde Artış

Toplumun açıklık anlayışında kitle iletişim araçları kadar eğitim ve kültür düzeyinin gelişmesi de önemli bir yer tutmaktadır. Toplumdaki bireylerde gözlenen bu eğitim ve kültür seviyesindeki artışla birlikte bireyler yönetimin uyguladığı yöntem ve koyduğu kuralları tartışmaya açarlar. Eğitimli insanlar, tam yetkili bir yönetimin kölesi olmak istemezler. Çünkü böyle bir yönetimde vatandaşlar, yönetimi gözleme ve denetleme ve yönetim üzerinde söz sahibi olma konularını kaybedeceklerdir. Bu nedenle eğitimli ve kültürlü insanlar, kanunlara uyan vatandaş değil hak ve özgürlüklerini rahatça kullanan vatandaşlar olmayı arzulamaktadır (Eken, 1993, s.45-46).

Toplumda genel refah ve eğitim seviyesindeki artış, bireylerin yönetimden beklentilerinin artmasına ve yönetimin uygulamalarında daha açık ve şeffaf olmasına

katkı sağlar (Azer, 2010, s.53). Kısacası, vatandaşlar eğitim ve kültür seviyeleri arttıkça devletin varlık nedenini daha fazla sorgulamaya başlar ve kamu yönetiminin varlık nedeninin kamu yararını sağlamak olduğu bilinci ile kamu hizmetlerinin sunulma şekli üzerinde daha fazla kafa yorar. Kamu yönetiminde açıklık ve hesapverebilirlik için baskı oluşturacak olan kitle de bu vatandaşlardır.

1.2.3.3. Devletin Müdahaleci Politikalarındaki Artış

Son yıllarda toplumlar nezdinde açıklık ve şeffaflık taleplerindeki artışın en temel sebeplerinden biri olarak devletin koruyuculuğu ve müdahaleciliği gösterilmektedir. 19. ve 20. yüzyıllara gelinceye dek devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesine pek rastlanmamıştır. Ancak 21.yüzyıl itibariyle kamu otoritelerinin ekonomik ve sosyal hayatın neredeyse tüm kurumlarına müdahalesi aşikârdır. Günlük hayatı etkileyen bu müdahalelerin sebeplerini bilmek, olumsuz etkilerine karşı önlem almak vatandaşların temel sorun ve ilgi merkezi haline gelmiştir (Eken, 1993, s.44). Bu sorunlar ekseninde halkın karar alma merkezinden uzaklaştırılması, yönetimin faaliyetleriyle ilgili olarak yönetilenlere bilgi verilmemesi ve yönetilenlerin bu kapsamda iradelerine başvurulmaması gibi anlayışların idareyi gizlilik ve kapalılığa büründürerek statükocu bir yapıya yöneltmiştir. Bu yönelimin altında yatan sebep ise yönetilenlerin idarenin iş ve eylemlerini sorgulama ve hesap verme anlayışından uzak kalması ve denetim mekanizmasını devre dışı kalması sonucunda meydana gelmektedir. Yönetim ise böyle bir yönetilen kitlesi karşısında yaptığı iş ve eylemlerde keyfiliğe kaçmakta ve neyin doğru ve yanlış olduğuna rahatça karar verebilmektedir(Sezer, 2002, s.212).

20.yüzyılın sonlarına doğru demokratik anlayışı benimseyen yönetimlerde idare-vatandaş ilişkilerinin gelişmesiyle birlikte yönetimin tek yanlı ve gizlilik içerisindeki yapısına son verilmeye çalışılmıştır. Yönetimin görevi halka kaliteli hizmet sunma anlayışından ileri gelmektedir. İdare meşruluğunu kamu yararını ve kamu hizmetini gerçekleştirme düşüncesinden almaktadır.

1.2.3.4. Demokrasi Anlayışında Yaşanan Gelişmeler

20.yüzyıldan itibaren devletlerin demokrasiyi benimsemeleri sonucu yönetim için belirli aralıklarla seçimlerin yapılması, seçimlere birden fazla aday alternatifinin

olması ve birey ve toplum bazında oluşan bilinçle birlikte yönetimler eskisi kadar keyfi hareket edememiş ve halkın yönetimle ilgili fikir ve görüşlerine önem vermeye başlamışlardır.

Demokrasi, birey ve toplumun kamu yönetimi ve siyaset kurumun işleyişinde bilgi ve söz sahibi olmasını gerektirir. Demokrasi ayrıca kurumların şeffaflık ve açık bir yönetim modeline kavuşması anlamına gelmektedir. Böylece yönetim, yönetilenler tarafından denetim altında tutulmakta ve yönetilenler, karar alma ve uygulama noktasında daha fazla etkin olmaktadır.

Dünyanın gelişmiş demokrasilerinden başlayarak kamu idareleri kapalı kapılarını halka açmaya başlamış ve gizlilik duygularını, dış dünyaya açılarak yok etmeye başlamışlardır. Yönetilenlerin yönetimde daha fazla söz sahibi olmaya başlamasıyla birlikte idari faaliyetlerin denetiminin yönetilenler tarafından yapılması zorunluluk haline gelmeye başlamıştır (Şengül, 2005, s.219).

Yönetimde açıklık prensibinin uygulanması belirli kurallara bağlanmıştır. Bu kurallar çerçevesinde bireylere yönetsel kurumlar karşısında kendilerini koruyabilecek haklar verilmiştir (Kırışık, 2008, s.27). Bireylere verilen bu haklar neticesinde yönetime hesap verme ve vatandaşlara karşı açık olma gibi yükümlülükler yüklenmiştir. Bu sayede yönetim halkın taleplerine daha duyarlı hale gelmiş ve vatandaşın lehine işleyen bir mekanizma meydana getirilmiştir.

1.2.3.5. Kamu Yönetiminin Faaliyet Alanının Genişlemesi

Devletin 20.yüzyıldaki temel görevleri eğitim, sağlık gibi hizmet alanlarından oluşuyorken 20.yüzyıl sonlarına doğru bu alan genişleyerek ekonomik ve sosyal tüm alanlara yayılarak toplumdaki bireylerin yaşamında hissedilir bir pozisyona ulaşmıştır. Bunun sonucu olarak kamu yönetiminin sosyal hayatla bütünleşik uygulamaları toplumdaki bireylerle daha çok etkileşime girmesine neden olmuştur. Ancak bir yandan vatandaşa mesafe koyan devlet, bireylerin yönetimleri sorgulamasına ve açıklık ve şeffaflık taleplerine cevap vermek gibi yükümlülükler altına girmiştir. Böylece yönetimin halk tarafından denetlenmesi ve yönetimin halka karşı açık bir yönetim sergilemesinin önü açılmıştır (Durmuş, 2010, s.25).

20.yüzyılın üçüncü çeyreğinden sonra kamu yönetimi alanında devlet müdahalesinin artmasına tepkiler, küreselleşme hızının artması gibi birtakım olaylar sonucundan devletin faaliyet alanı daraltılmıştır. Dünya toplumlarında bu dönemde

açıklık ihtiyacının artması, yönetimin denetlenmesi isteği gibi yönetsel konularda talepler artmıştır. Vatandaşların devletten beklentisi sayısal olarak fazla hizmet değil aksine daha az sosyal yaşama müdahale ve bu uygulamalarda daha kaliteli ve daha verimli hizmet, daha fazla özgürlük alanı ile toplumsal refah ve huzuru sağlaması olmuştur.

1.2.3.6. Uluslararası Toplumun ve Uluslararası Sivil Toplumun Etkisi

Dünya genelinde küreselleşme olgusu toplumu ve yönetimleri ve tüm sistemleri etkilediği gibi kamu yönetiminde de köklü anlayış değişikliklerine sebep olmuştur. Bu anlamda kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflık gibi değerlerin uygulanma alanı bulmasında uluslararası kuruluş ve sivil toplum örgütlerinin etkisi yadsınamaz ölçüdedir (Eken, 2005b, s.31).

Açıklığın gelişmesinde ve uygulanma alanı bulmasında etkili uluslararası kurumlar ve sivil toplum örgütlerine Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Konseyi (AK), Avrupa Birliği (AB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Article 19 örnek verebilir.

Açıklık ve bilgi edinme özgürlüğü bağlamında uluslararası kuruluşların yazılı ve yasal metinler haline getirdiği kurallar bulunmaktadır. BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS), Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi bu metinler arasında sayılabilir. Bu metinlerin dışında, BM Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO-United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) tarafından benimsenen “Kitle Haberleşme Araçlarının, Barış ve Uluslararası Anlayışın Güçlendirilmesine, İnsan Haklarının Yayınlaştırılması ve Irkçılık, Irk Ayrımı ve Savaş Kışkırtıcılığına Karşı Çıkılmasına Katkısına İlişkin Temel İlkeler Bildirgesi” de açıklığı benimseyen önemli metinler arasındadır (Çakır, 2013, s, 22).

Bu belgeler dışında G-8 ülkelerinin 2003 yılında Fransa’da yapılan Evian Zirvesi’nde aldıkları ortak kararlar ile açıklık ve şeffaflığa vurgu yapan ‘Yolsuzlukla Mücadele ve Şeffaflık Bildirgesi’ önemlidir. Bu bildirmede açık ve şeffaf bir yönetim modeli oluşturma, yolsuzlukla mücadele etme, iyi yönetim uygulamalarını geliştirme gibi kararlar alınmıştır.

İdare alanında açıklık ve şeffaflık sadece yönetsel boyutta değil mali boyutta da ele alınmıştır. Bu sebeple BM'nin 1996'da hazırladığı "Yolsuzluğa Karşı Eylem ve Kamu Görevlileri için Uluslararası Davranış Kuralları" başlıklı bir metin ve IMF'nin 1994'te "Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü" ve "Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine En İyi Uygulamalar Kodu" başlıklı bir metin ele alınmıştır.

AB Antlaşmasınının 1/2 maddesi de, AB bünyesinde alınan kararlarda mümkün olduğunca açıklığa saygı gösterilebileceğini belirtmiş, yönetimde şeffaflık uygulamasına değer atfetmiştir (Şengül, 2005, s.222).

Verilen kısa bilgilerin yanı sıra açıklıkla ilgili geniş bilgi ve ifadelerin yer verildiği AK Kararları, SIGMA Raporu, Uluslararası Şeffaflık Örgütü Kararları, Avrupa Resmi Hükümet Raporları (White Paper) aşağıda kısaca incelenmektedir.

1.2.3.6.1. Avrupa Konseyi Kararları

Avrupa Konseyi, 1970'li yıllardan beri açıklık, şeffaflık, iyi yönetim gibi kavramlar üzerinde çalışmaktadır. Nihayetinde Konsey bu konularda çok önemli adımlar atmıştır. Konsey'in 28 Eylül 1977 tarihinde "Yönetsel İşlemler Karşısında Bireylerin Korunması Hakkındaki Karar" bireylerin yönetim karşısında belirli noktalarda güvence kazanmasını sağlamıştır. Bu kararlar birlikte yönetimin işlem ve eylemlerinden etkilenen bireyler için 'işlemlerle ilgili belgelere ulaşma hakkı', 'işlem gören bireyin dinlenilme hakkı', 'işlemlerin gerekçeli olması zorunluluğu', 'yönetsel süreçte bireylere temsil ve ücretsiz hukuki yardım sağlanması' ve 'işlemlere karşı başvuru yollarınının gösterilmesi' hakları tanınmıştır.

Yine 25 Kasım 1981 tarihinde alınan 81/19 sayılı Kararda; bireyin, yönetimin kendisi hakkında tuttuğu kaydı öğrenme ve gerektiğine bu kayıtları düzelttirme hakkına yer verilmiştir. Ancak bireylerin bu bilgilere ulaşma isteği eşitlik temelinde değerlendirilmeli ve talep edenin konuyla ilgili olmadığı gerekçesiyle reddedilmemesi gerektiği vurgulanmıştır (Özcan, 2006, s.38). Reddedilmesi halinde ise bu bilgi, müracaat eden ilgiliye gerekçelendirilerek verilmeli ve bireyin yargı yoluna başvurma hakkı tanınmalıdır. Konsey 1984 tarihinde ise 'Bireysel Karakterli

Verilerin Otomatik İşlenmesi Açısından Bireylerin Korunması için Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ne imza atmıştır.³

1.2.3.6.2. Uluslararası Şeffaflık Örgütü Kararları

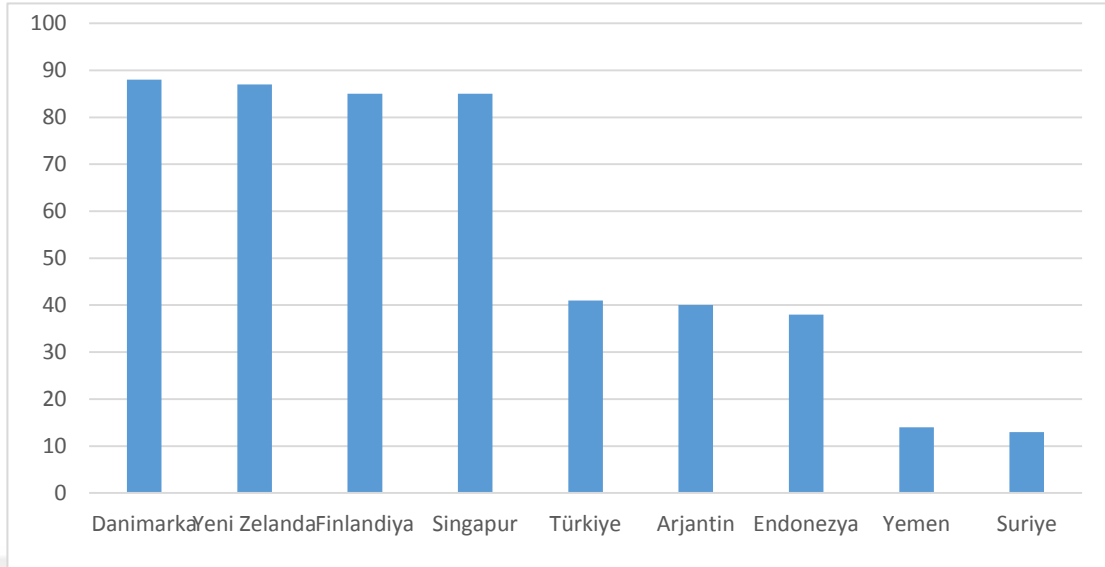
Uluslararası Şeffaflık Örgütü, uluslararası bir sivil toplum kuruluşu olarak en fazla bilinen örgütlerden birisidir. Bu örgüt, yayınladığı raporlarla ülkelerin şeffaflaşma sürecini izlemekte, değerlendirmekte ve böylece izlenen ülkelere ilişkin şeffaflık algılamalarını ortaya koymaktadır (Şengül, 2009b, s.2).

Örgüt, kurulduğu 1993 yılından beri her yıl düzenli olarak şeffaflıkla ilgili raporlar hazırlamakta ve bu raporlarla şeffaf olmayan yönetimleri eleştirmekte ve bu yönetimlere kamuoyu baskısı için çalışmalar yapmaktadır. Örgüt özellikle şeffaf olmayan yönetimlerde meydana gelebilecek yolsuzluk, rüşvet, kötü ve baskıcı yönetim gibi yönetsel olumsuzluklara dikkat çekerek bilinçlendirme faaliyetleri yapmaktadır.

Örgüt, her yıl “Yolsuzluk Algılama Endeksi” adında bir rapor hazırlamaktadır. Her ülke için en az 3 uluslararası kurumun bulgularına dayanarak hazırlanan “Yolsuzluk Algılama Endeksi”; uzmanların, sivil toplum örgütlerinin ve iş dünyası temsilcilerinin kamu yönetimindeki yolsuzluğa dair algılarını ortaya koymaktadır. Endekste yapılan araştırma sonuçlarına göre ülke sıralamaları yapılmaktadır. Araştırma puanlamaları 100 puan üzerinden değerlendirilmektedir.

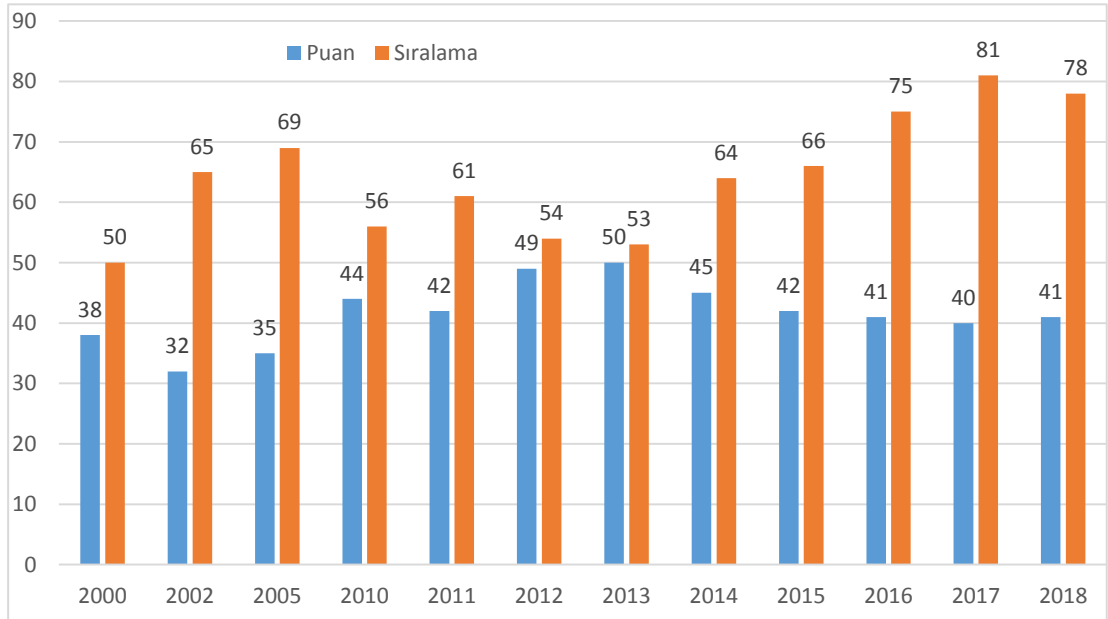
Örgüt, yolsuzluk endeksinin; kamu kurumlarındaki başarısızlıkla rüşvet arasındaki bağı ifade ettiğini ve yolsuzlukla mücadelede yönetimde açıklık ve şeffaflığın sağlanması konusunun önem arz ettiğini ve bunu başaran ülkelerin de endekste ilk sıralarda yer aldığını belirtmektedir (Yolsuzluk Algı Endeksi, 2018, <https://www.transparency.org/cpi2018>).

³Bireysel Karakterli Verilerin Otomatik İşlenmesi Açısından Kişilerin Korunması için Avrupa Konseyi Sözleşmesi'nde kamu otoritelerinin kişiler hakkında tuttuğu fişler ve bireysel özgürlükler ile bilgi işlem sisteminin kullanılması hakkında ilkeler ve hedefler belirleyerek, kişisel bilgilerin otomatizme edilmesinde bireyin korunmasını ve sınır ötesi veri değişimini düzenlemektedir. Söz konusu sözleşmede yer alan ilkeler, bilgilerin toplanmasının yasal olmasını, fişlerin meşru amaçlarla kullanılmasını ve fişlere aşırı kayıtların engellenmesini ve bilgilerin doğru olmasının sağlanmasını amaçlamaktadır. Sözleşmenin 8. maddesi bireylere, kendileri hakkında tutulmuş fişlerin varlığını ve özelliğini bilme, kendine ait bilgilere ulaşma, eğer yanlışsa bunları düzeltme ve herhangi bir engelleme durumunda da dava açabilme hakkı tanımaktadır (Özcan, 2006, s.38).

Grafik 1: 2018 Yılı Yolsuzluk Algı Endeksi Ülke Puanları

Kaynak: Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluk Algı Endeksi, <https://www.transparency.org/cpi2018>, Erişim Tarihi: 17.11.2018

Yukarıdaki tabloda, Yolsuzluk Algı Endeksi'nde en yüksek, en düşük ve orta seviyelerde puana sahip ülkeler verilmiştir. Endekse göre en fazla puana sahip ülkelerde yolsuzluk ve kötü yönetimin en alt seviyelerde yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramların ise en üst seviyelerde temsil edildiği görülmektedir.

Grafik 2: Yıllara Göre Türkiye'nin Yolsuzluk Endeksi Puanları ve Sıralaması

Kaynak: Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluk Algı Endeksi, <https://www.transparency.org/cpi2018>, Erişim Tarihi: 17.11.2018

Yukarıdaki Tablo'dan da anlaşılacağı üzere Türkiye yolsuzluk konusunda son yıllarda dalgalı bir grafiğe sahiptir ve 2013'ten bu yana puanı sürekli bir düşüş göstermektedir. Son yıllardaki ekonomik ve siyasi çalkantılar, kamu bürokrasisindeki ve özel sektördeki rüşvet ve yolsuzluk algısı, hukukun üstünlüğü gibi konulardaki gerilemeler 'Yolsuzluk Algı Endeksi'ne de yansımış görünmektedir. Bu verilere göre Türkiye'nin açıklık ve şeffaflık konularında daha fazla çabalaması gerektiği anlamı ortaya çıkmaktadır.

1.2.3.6.3. SIGMA Raporu

OECD 1999'da Madrid ve Kopenhag Kriterlerinin uygulamaya geçirilmesi amacıyla "Avrupa Kamu Yönetiminin İlkeleri (SIGMA)" Raporunu yayınlamıştır. Bu Raporda yer alan ilkeler; "etkinlik ve etkililik", "hesap verebilirlik", "açıklık ve şeffaflık", "hukuk güvenliği" olmak üzere 4 ayrı başlık altında detaylandırmıştır.

Konumuzla alakalı olarak bu Raporda yer alan "açıklık ve şeffaflık" ilkesi; kanun önünde eşitlik, hukukun üstünlüğü, hesap verebilirliği destekleyen bir ilke olması ve yönetimin iş ve eylemlerinin yetkili bir otorite tarafından yapılmasının önemi ve bu idari prosedürlerin gerekçelendirilip işlem gören bireylere sunulması gerektiği şeklinde ifade edilmiştir.

1.2.3.6.4. Avrupa Resmi Hükümet Raporları (White Paper)

AB Konseyi 2002 yılında AB üye ülke vatandaşlarının kamu yönetimi alanında beklentilerinin karşılanması ve uluslararası alanda daha fazla söz sahibi olunması amacıyla "Avrupa Resmi Hükümet Raporları" adı altında bir yönetim belgesi hazırlamıştır. AB'nin yönetim plan ve stratejilerini kapsayan bu çalışmada iyi yönetişimin ölçütlerine yer verilmiştir. Bu ölçütler, başta "açıklık ya da açık yönetim" olmak üzere, "katılımcı demokrasi ve yönetişim", "hesap verebilirlik", "teknoloji odaklı yönetim ya da e-devlet", "toplam kalite yönetimi" ve "yerel yönetimlerin önem kazanması ve yerindelik" (Akyıldız, 2004, s.447) gibi ilkelere yer verilmiştir.

1.2.4. Açık Yönetimin Kullandığı Araçlar

Küresel bir açık yönetim modeli ortaya konulamamasının temelinde ülkelerin tarihi, siyasi ve kültürel altyapı farklılıkları yatmaktadır. Ancak yönetimde açıklık için temel prensipler ortaya koymak gerekir. Yönetimde açıklığın sağlanması bazı unsurların meydana gelmesine bağlıdır. Bu unsurlar; aktif şeffaflık adımı verdiğimiz yönetimin bilgi verme ödevi, pasif şeffaflık dediğimiz yönetilenlerin bilgi edinme hakkını kullanmaları, yönetsel karar ve işlemlerin gerekçelendirilmesi zorunluluğu ve en son yönetsel faaliyetler çerçevesinde yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişkileri düzenleyen idari usuldür.

1.2.4.1. Aktif Açıklık

Yönetimin faaliyet alanlarının genişlemesi ve bunun sonucunda yönetimin karmaşıklaşması yönetimde açıklık ve şeffaflık çabalarını zorlaştırmakta ve daha fazla çaba harcamaya zorlamaktadır. Toplumun, yönetimin iş ve eylemleriyle ilgili bilgi almak için yönetime başvurması veya belirli bir bölgedeki sorunlarla ilgili yönetimden bilgi edinmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Böyle durumlarda yönetimin belli aralıklarla kamu yönetimi ve toplumun sorunlarıyla ilgili halka açıklama yapması gerekir (Tortop, 2003, s.105).

Kamu yönetiminin gizlilik ve kapalılık anlayışından açıklık ve şeffaflık anlayışına ilerlemesi için yönetimin sadece kendisine yapılan bilgi alma başvurusuna cevap vermesi yeterli değildir. Yönetenlerin yönetimde açıklığı hayata geçirmeleri için aktif olarak açıklığı benimsemeleri gerekir. Bu çerçevede “aktif açıklık”, yönetimin işleyişiyle alakalı, karar alma sürecinde olan kararlar ve kamu hizmetleri hakkında re’sen vatandaşlardan herhangi bir talep gelmeden kamuoyuna düzenli olarak bilgi vermesi olarak tanımlanmaktadır (Kırışik, 2008, s.42-43). Böylece aktif açıklık yönetime yönetilenlere karşı doğrudan bilgi verme sorumluluğu yüklemektedir.

Kamu yönetiminde bilgilendirme çalışmaları kimi zaman propaganda aracı olarak kimi zamanda reklam aracı olarak vücut bulmuştur. Bu bağlamda bilgilendirme çalışmaları bazen bir ideolojiyi benimsetme, tanıtma amacıyla bazen de yönetimin bir icraatını, uygulamalarını kabullendirme, iş ve işlemlerine meşruluk kazandırma maksadıyla kullanılmıştır (Eken, 2005, s.36). Ancak bu bilgilendirmeler,

yönetimin açıklık prensibine uygun ve topluma yönetimin faaliyetlerini açıklayıcı nitelikte çalışmalar değillerdir. Bu çalışmalar yönetimin süzgecinden geçmiş, toplumu belli bir düşünce yapısına sevk eden ve aynı yönlü fikir kalıplarından ibaret olmaktan öteye gidememiştir. Bu tür çalışmaların yaygın olarak kullanıldığı yönetim türleri totaliter rejimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Açıklığın hâkim olduğu yönetimlerde ise bu bilgilendirme çalışmaları, propaganda ve reklam amaçlı çalışmaların aksine kamu idaresinin toplum nezdindeki farkındalığını artırmayı ve toplumun sorunlarına çözümler üretmeyi amaçlar (Kazancı, 2004, s.45-50).

Yönetenler bilgi verme ödevlerini yerine getirirken halka sunulan bilgilerin gerçeğin dışına çıkmaması ve verilen bilgilerin tek yönlü olmaması gerekir. Tek yönlü bilgi; topluma sadece yapılan iş ve işlemlerin başarısının anlatılması, başarısız olan faaliyetlerin yok sayılması ve hatta faaliyetler başarılı bile olsa hedeflere ulaşılp ulaşılmamasının sorgulanmaması anlamına gelir. Yönetim bu anlamda bilgi verirken yanlı bilgiler vermemeli, nesnellikten uzaklaşmamalı ve toplumu etkisi altına almaya çalışmamalıdır (Kırışık, 2008, s.44). Yönetimler bu ödevlerini yerine getirirken toplumdaki bireyleri hak ve özgürlükler konusunda bilgilendirmelidir. Bilgiye erişmek noktasında vatandaşa yol göstermeli, gerekli hukuki ve teknik altyapıyı kurmalı ve toplumu bilgilendirici broşürler hazırlamalıdır. Bütün bunları yaparken de yönetim, tarafsız, ciddi ve sorumluluk bilinciyle konuya yaklaşmalıdır (Eken, 2005b,s.37).

Aktif açıklık kapsamındaki uygulamaları yönetim 2 farklı şekilde topluma sunabilir. Bunlardan ilki, yönetim bu yol ve yöntemleri içerik ve şekil olarak bizzat düzenleyip halka doğrudan, aracısız aktarabilir. İkincisi ise, yönetim topluma vereceği bilgileri basın yoluyla deklare edebilir. Yani yönetim halka vereceği bilgileri basının sorduğu sorular üzerinden ve bu soruların basın tarafından düzenlenip topluma aktarılması şeklinde sunabilir. Ancak bu ikinci yöntemde basının iyi niyetli olması gerekir. Günümüzde yönetim topluma açıklık çerçevesinde bilgilendirme yaparken her iki yöntemi de kullanmaktadır (Kırışık, 2008, s.44).

1.2.4.2. Pasif Açıklık/Bilgi Edinme Hakkı

Pasif açıklığın kapsamı; yönetsel işlemlerden etkilenen bireyin, kendi çıkarlarını savunmak amacıyla yazılı ya da sözlü olarak açıklamada bulunması ve yönetimin elindeki bireyle ilgili tüm bilgi ve belgelerin elde edilmesini içermektedir

(Durmuş, 2010, s.22). Pasif açıklık konusu, aktif açıklık çerçevesinde yönetimin bilgi verme ödevine dayalı sorumluluğundan daha çok bireylerin bilgi edinme hakkı kapsamında yönetimden talep ettikleri bilgi ve belgeleri temin etmeleridir.

Bireyler, pasif açıklığın konusu olan bilgi edinme hakkıyla; yönetim üzerinde denetim gücüne sahip olma, gizliliği yasal koruma altına alınanlar haricindeki istediği tüm bilgi ve belgelere ulaşabilme özgürlüğünü kazanmışlardır.

1.2.4.3. İdari İşlemlerin Gerekçelendirilmesi Zorunluluğu

Gerekçe ilkesi, yönetsel bir işlem veya eyleme ilişkin alınan karara temel teşkil eden sebeplerin özlü bir şekilde gösterilmesi zorunluluğudur. Yönetimin faaliyetlerinde gerekçe ilkesi çerçevesinde herhangi bir neden ortaya koyamaması, toplumda yönetime karşı güvensizliğe neden olmaktadır (Eken, 2005b, s.40).

Yönetimin iş ve eylemlerinde gerekçe gösterebilmesi, yaptığı faaliyetlerin meşru bir dayanağı olduğu manasına gelmektedir. Yönetim, kararlarına temel teşkil eden gerekçeleri ya aldığı kararları kamuoyuna açıklarken birlikte açıklar ya da ilgili kişilerin talepleri doğrultusunda makul bir süre içerisinde ilgililere yazılı bir şekilde sunar.

AK Bakanlar Komitesi 1977 yılında aldığı tavsiye kararıyla, çıkar ve hak mahrumiyetine yol açan işlemlerde gerekçe ilkesinin yerine getirilmesini ve ülkelerin kendi mevzuatında da bu yönde hüküm bulunmasını tavsiye etmiştir (Eken, 2005b, s.40).

1.2.4.4. İdari Usul

Usul terimi belli bir amaca yönelik olarak yapılan faaliyetlerin sistematik şekilde düzenlenmesi olarak tanımlanmaktadır. Usul terimi hukuki anlamda, hakların, yükümlülüklerin, hukuki durumların ortaya çıkması ve yürütülmesinin belli ölçülerde şekil kurallarına bağlanmasıdır (Özkan, 2004, s.25; Kanlıgöz, 1996, s.177).

İdari usul ise “idari kararların üretilmesi sürecine egemen olan yetki, şekil ve usul kurallarından oluşan bir disiplin ya da kamu idaresinin ve yönetsel örgütlerin kamu hizmetini yürütürken hukuki sonuç doğuracak bütün tasarrufların tabi olacağı süreç” olarak tanımlanmaktadır (Odyakmaz, 1997, s.3).

İdari usulde yer alan prosedürler bürokrasi sisteminin yönetilmesi ve kullanılması için önemli araçlardır. İdari işlem ve eylemlerin uygulanmasında geliştirilen ilkeler ve usul kuralları, bürokrasinin kontrolünü sağlamayı kolaylaştırmaktadır (Demir, 2011, s.309).

Yönetimin faaliyetlerinin genel ve ortak bir kurallar bütününe bağlanmaması yönetimde keyfi ve sorumsuz bir idare mekanizmasının oluşmasına sebep olur. Bu durum ise, yönetimle yönetenler arasındaki ilişkileri zayıflatarak kamu hizmetlerinin verimini ve etkililiğini azaltmaktadır. Böyle bir kamu faaliyet ortamının oluşması karşısında toplumdaki bireylerin kamu kurumları karşısında savunmasız hale gelmesi muhtemeldir.

1.2.5. Yönetimde Açıklığın Sonuçları

Yönetimin gösterdiği faaliyetlerde açıklık ve şeffaflık ilkelerinin uygulanması sonucunda yönetenlerle yönetilenler arasındaki ilişkilerin gelişmesi, kamunun idareye karşı güveninin artması, halkın yönetim üzerindeki denetiminin artması, halkın yönetime katılması gibi olumlu sonuçlarının yanında bu ilkelerin kamusal ve kişisel çıkarlara zarar verebilmesi muhtemel olumsuz sonuçlarındandır. Aşağıda yönetimde açıklığın sonuçları kısaca incelenmektedir.

1.2.5.1. Yönetenler ve Toplum Arasındaki Karşılıklı Güven Ortamının Oluşturulması Açısından Sonuçları

Gizlilik ve kapalılık anlayışını benimseyen yönetimlerde halk, idarenin iş ve eylemlerine kuşkuyla yaklaşır ve buna paralel yönetimde halkına güvenmeyebilir. Yönetim ve toplumun sınırları kesin hatlarla çizilmiştir (Durmuş, 2010, s.30).

“Yönetimin işleyişinin açık ve şeffaf oluşu; hakkında işlem yapılmış veya yapılacak olan vatandaş hukuki statü olarak güçlendirmiş ve yönetim faaliyetlerinin daha açık ve anlaşılabilir ve yönetim adına yetki kullananların sorumluluk alanlarının daha belirgin olmasını sağlamıştır. Bu bağlamda bireyler kendileriyle ilgili eylem ve işlemlerin hukuka uygun olup olmadığını denetleme imkânına kavuşmuşlardır” (Bruch, 2004, s.59; akt. Döner, 2010, s.61).

Yönetimde açıklık anlayışının benimsenmesi neticesinde bireyler toplumsal ilişkilerde kilit rol oynamakta, yönetenlerle yönetilenler arasında karşılıklı güvene

dayalı güçlü bağlar kurulmaktadır. Bunun sonucunda kapalı yönetimin getirdiği kuşku ortadan kalkmakta ve yönetimle halk arasındaki mesafeler azalmaktadır. Yönetim anlayışı, geleneksel ve kendisinden korkulan gizli yönetimden kendisine güven duyulan, modern, şeffaf ve halkın hizmetinde olan bir yönetime evrilmektedir (Canat Sürekli,2013, s.29).

1.2.5.2. Kamuoyu Denetimini Artırması Açısından Sonuçları

Yönetimin karar alma mekanizmasında ve aldığı kararları uygulama noktasındaki keyfi ve sorumsuz davranışlarının önünde yargısal denetim olduğu kadar kamuoyu denetiminin de var olması gerektiği yadsınamaz bir gerçektir.

Demokratik sistemlerde, topluma karşı esas olan siyasal sorumluluktur. Bugün sadece topluma karşı siyasal sorumluluk yeterli sayılmamakta; toplum hayatında birçok kamusal hizmeti sunan yönetiminde sorumlu olması gerekliliği vurgulanmaktadır. İdari makamların hukuk dışı davranışlarını ve yönetimde gizlilik ve kapalılık uygulamalarını yargı denetiminin konusu içerisinde yer almasına karşın kamuoyu denetimi ile hem yargı yoluna giden şikâyet ve dava sayılarında azalma görülecek hem de yönetim açıklık ve şeffaflık uygulamalarının artmasını sağlayacaktır (Güran, 1982, s.103).

Kamuoyu denetiminin daha etkin ve ciddi bir şekilde yapılması, yönetimi daha verimli, ekonomik ve hukuki davranmaya itecektir. Gizli ve kapalı yönetimlerin en büyük sorunlarından olan yolsuzluk ve rüşvetin de bu denetimle önüne geçilmesi sağlanacaktır. Açık yönetim anlayışıyla birlikte toplumda yönetime karşı duyulan şüphe ve güvensizlik ortadan kalkacak ve kamuoyu denetimiyle toplum, yönetimin her adımı takip edecektir. Açık yönetimde her şey halka açık yapıldığı için yolsuzluk ve yozlaşma, kirlenme, kilitlenmeler, tıkanıklıklar ve muğlaklıklar olmayacak veya en azından asgariye indirilebilecektir (Fındıklı, 1996, s.108).

Kamuoyu denetiminde bireyler yönetimin uyguladığı faaliyetlerle ilgili bilgi sahibi olma hakkına sahiptir. Bu hakla bireyler yönetimi eleştirme imkânına da kavuşmaktadır (Adalı, 2004, s.52). Böylelikle yönetimin halkın talep ve isteklerini dikkate alması ve bu talepler sonucu gereken kamu hizmetini sağlaması elzem duruma gelmektedir. Bunun da ötesinde halk idarenin faaliyetlerinde bir yanlışlık veya eksiklik gördüğü takdirde konuyu yargıya taşıma imkânına da sahip bulunmaktadır.

“Bütün bunların sonucunda yönetimin toplum tarafından etkin ve etkili denetimi; toplumdaki fertlerin eğitim ve kültür düzeyinin yüksek ve bireylerin siyasi bilinç seviyelerinin belli bir olgunluğa erişmesine, halkın yönetimin toplumsal uygulamalarına katılımına, toplumun taleplerine karşılık almadaki ısrarlarına, yönetim adına topluma sunulan denetim mekanizmalarını etkili kullanmalarına bağlıdır” (Eryılmaz, 1993, s.105).

1.2.5.3. Yönetime Katılım Anlayışının Benimsenmesi Açısından Sonuçları

Demokrasilerde halkın siyasal sistem içerisinde sadece yönetenleri seçip kenara çekildiği bir anlayış yerini siyasi sistemi sorgulayan, hesap soran, icraatları yönlendiren, karar alma sürecinde aktif katılım gösteren bir toplum anlayışına bırakmıştır. Ancak bu yaklaşım birçok ülke açısından teoride kalıp pratiğe yansımamıştır. Birçok ülkede toplumun yönetime katılımı sadece siyasi sistem içerisinde görülmekte olup kamu yönetimi faaliyetleri kısmında zayıf kalmaktadır.

Modern demokrasi anlayışı çerçevesinde ise halk sadece siyasi sistem içinde değil kamu yönetiminin işleyişine de aktif olarak katılmaktadır. Halkın kamu yönetimine aktif katılımı sonucunda yönetim daha açık ve şeffaf hale gelir. Toplumun karar alma süreçlerine aktif katılımı sonucunda yönetim tek başına ve keyfi uygulamalardan uzak faaliyet göstermeye ve eylem ve işlemlerinde daha uygun ve isabetli kararlar almaya başlar (Eken, 2005b, s.44). Böylelikle yönetim de yönetilenlerden daha az eleştirileri alır.

Açıklık ilkesinin yönetimde uygulanmasıyla birlikte toplumdaki demokrasi bilinci ve yönetime katılma isteği de artar ve buna paralel olarak yönetimin faaliyetleri de daha kolay ve amacına uygun şekilde yapılmaya başlar. “Hükümetlerin açıklık kültürü temelinde, işlemlerini yurttaşlarına açması, saydam ve katılımcı bir demokrasi anlayışının gelişmesi için çok önemlidir” (Tortop, 2003, s.22).

Açık ve şeffaf yönetim anlayışı beraberinde “katılnalı yönetim” (Fındıklı, 1996, s.108) anlayışını ortaya koymaktadır. Katılnalı yönetim anlayışı, bireylerin yönetimin karar mekanizması üzerinde etkili olmasını, yönetimin faaliyetlerini denetim altında tutmasını amaçlayan bir yönetim anlayışıdır. Bu bağlamda katılnalı yönetim toplumun demokrasi kültürünü sağlamlaştırma yolundaki ilk adımdır.

1.2.5.4. Kamusal ve Bireysel Çıkarların Zarar Görmesi Açısından Sonuçları

Kamusal ve bireysel çıkarlar yönetimde açıklık ve şeffaflık ilkesiyle ters düşebilir. Yönetimin elindeki ekonomik, güvenlik, diplomasi gibi konulardaki bilgi ve belgelere ulaşılabilir olması toplumun ve bireylerin zararına işleyen bir süreci de beraberinde getirmektedir.

Yönetimin yeterince şeffaf olmaması, toplumdaki bazı çıkar gruplarının lehine işleyebilir. Yönetimin elinde bulunan kişisel vekamusal bilgi ve belgelerebelli çıkar gruplarının ulaşması mümkündür. Böyle bir durumda demokrasilerin temel yapıtaşını oluşturan temel hak ve özgürlüklerin korunması konusu önemini yitirmektedir. Yönetim çıkar gruplarına karşı gerekli yönetsel önlemleri alırken toplumu ve bireyleri bu konuda uyarmalı ve elindeki bilgi ve belgeleri sadece ilgili kişi ve topluluklara açıklamalıdır.

Açıklık ve şeffaflık demokratik yönetimlerin vazgeçilmez bir parçası olmakla birlikte, toplum ve bireylerin özel hayatları, ekonomik durumları ve ticari sırları; devletin güvenliği, diplomasisi gibi gizliliğin esas olması gereken alanlarda hukuki koruma ve kanuni sınırlamalar getirilmesi elzemdir. Bu durumlar açıklık ilkesinin istisnasını oluşturmaktadır.

1.3. KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ

Yönetimin etkin ve verimli işleyebilmesi, karar süreçlerinin sağlıklı ilerleyebilmesi ve toplumun sorunlarına hızlı ve kalıcı çözümler üretilebilmesine yönelik çalışmaların başında kamu yönetiminin denetlenmesi konusu gelmektedir. Yönetimin iş ve işlemlerinde denetim olmazsa olmaz ilkelereindir. Denetim yönetimin keyfi ve sorumsuz uygulamalarının önüne geçmek için yönetilenleri kamu yönetimine karşı koruyan bir mekanizmadır.

1.3.1. Kavramsal Çerçeve

Denetim sözcüğü Türk Dil Kurumu (TDK)'na göre “bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, kontrol ve teftiş etmek” anlamında tanımlanmıştır. Sayıştay (2000, s. 15) ise denetimi “Ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre, tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistematik bir süreçtir” biçiminde tanımlamıştır.

Denetim daha geniş bir perspektifte incelenecek olursa kurum veya kuruluşun belli bir plan ve program çerçevesinde belirlediği hedeflerin kurumun yapı ve işleyişine uygunluğunun gerekli araştırma, sorgulama gibi yöntemlerle test edilmesi; plan ve programın amacından saptığı durumlarda gerekli düzeltme hamlelerinin yapılması, bu hamlelerin sonucunun değerlendirilerek ilgili taraflara iletilmesi sürecidir (Sanal, 2002, s.4; Köse, 2000, s.5; Newman, 1979, s.6).

1.3.2. Denetimin İlkeleri

“Denetim faaliyetinin yapılacağı yönetim birimine ve yapılacak olan denetimin konusuna göre bazı özel denetim ilkeleri ortaya koyulabilir. Ancak genel olarak denetimden bahsederken uyulması gereken asgari ilkeler bulunmaktadır. Bunlar; bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlüktür” (Akkoca, 2013, s.15).

1.3.2.1. Bağımsızlık İlkesi

Bağımsızlık ilkesi, denetimi yapan birim veya kişinin denetlenenle arasında herhangi bir hukuki, mali ilişkisinin bulunmaması, denetimde bağımsızlığı zedeleyecek derecede bir tavır ve davranışta bulunmaması, denetlenen kişi veya

kurum temsilcilerinin denetçiyi etki altında bırakacak faaliyetlere girişmemesi anlamına gelir.

Bağımsızlık ilkesinde tarafsızlık ve dürüstlük çok önemli bir yer tutar. Denetimi yapan denetçi veya denetçiler kamuya karşı sorumlu olmalarından dolayı denetimde tarafsız davranmalıdır. Tarafsızlık denetçinin topluma karşı sorumluluk bilincinin temelini oluşturur (Akpınar, 2006, s.31).

1.3.2.2. Yasallık İlkesi

Denetimin hukuka uygun, önceden belirlenmiş yasal zeminde yapılması yönetimin denetlenmesinde çok önemli bir işleve sahiptir. Denetimin hukukiliği ilkesi iki açıdan önem arz etmektedir; yasallığın denetlenmesi ve denetimin hukuka uygun yapılması. Denetimin hukuka uygun şekilde yapılması denetçinin daha önceden hazırlanmış yasal sebeplere riayet ederek denetim yapmasıdır. Böylece denetim yapan kişinin sınırları belirlenmiş olmakta ve yetkisi dışına çıkması engellenmiş olmaktadır.

1.3.2.3. Nesnellik İlkesi

Denetimde nesnellik ilkesi denetimin amacı olan durumla var olan durum arasında karşılaştırma yapılarak analiz edilmesidir. Denetçi, denetim yaparken herhangi bir etki altında kalmadan, tarafsızlığını koruyarak ve duygularıyla değil akıl ve mantığıyla hareket ederek karar vermelidir. Denetimin nasıl yapıldığı ve çerçevesinin çizildiği yasal bir zemin bulunması nesnellik ilkesinin temel dayanağını oluşturur. Denetim yol ve yöntemlerinin belirlendiği bir yasal dayanak denetçi açısından da destek noktası oluşturmaktadır (Atay, 1999, s.47-48; Akpınar, 2006, s.33).

1.3.2.4. Dürüstlük İlkesi

Bağımsızlık ilkesiyle de benzer noktalarının bulunduğu dürüstlük ilkesi denetçinin işini yaparken ilgili mevzuata ve mesleki etik değerlerine ne ölçüde bağlı kaldığını göstermesi açısından önemlidir. Aynı zamanda denetim faaliyetini gerçekleştiren kişinin dürüst, tarafsız ve bağımsız olması denetim faaliyetinin etkin,

etkili ve verimli bir şekilde ilerlemesi konusunda hayati önem arz etmektedir (Kuruüzüm, 2008, s.54).

“Denetçilerin görevlerini yerine getirirken, etki altında kalmadan, objektif davranmaları, denetim faaliyetini, yasallık, etkinlik, verimlilik, yerindelik ve benzeri noktaları dikkate alarak gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Yönetim faaliyetlerinin denetlenmesinde dürüstlük ilkesinin göz ardı edilmesi, tüm yönetim ve denetim faaliyetlerinde bir bozulma meydana getirecektir. Bu yüzden denetçilerin seçimi ve nitelikleri büyük önem arz etmektedir” (Akkoca, 2013, s. 17; Akpınar, 2006, s.34).

1.3.3. Denetim Yöntemleri

Yönetimin iş ve işlemleri yerindelik ve hukuka uygunluk olmak üzere iki yoldan denetlenir. Hukuka uygunluk denetimi başta yargı organları olmak üzere diğer denetim mekanizmalarının kapsamına girmektedir. Ancak yerindelik denetimi yargı organlarının kapsamı dışında kalmakta ve sadece idari denetim organları vasıtasıyla yerine getirilmektedir (Polat, 2009, s.22).

Kamu yönetiminde denetim mekanizması çeşitli yollarla icra edilmektedir. Bu denetim yolları ya kuruluşun kendi iç mekanizmasında yer alan denetim mekanizması yoluyla yahut kurum veya kuruluş dışında kalan bir denetim mekanizmasıyla yerine getirilmektedir. İdari kuruluşun kendi bünyesinde yaptığı denetime “idari denetim”, yargı organlarınca yapılan denetime “yargısal denetim”, yasama organınca yapılan denetime “siyasi denetim”, kamuoyu oluşumlarının yönettiği denetimlere “kamuoyu denetimi”, uluslararası kuruluşların yaptığı denetimlere ise “uluslararası denetim” adı verilmektedir (Akkoca, 2013, s.17).

1.3.3.1. Siyasi Denetim

Yönetimlerin denetlenmesinde siyasi denetimin önemi büyüktür. Demokratik yönetimlerde halkın seçtiği parlamenter temsilciler yetkiyi doğrudan halktan alırlar. Bu bakımdan kamu kurum ve kuruluşlarının yasama organının çıkarmış olduğu yasal düzenlemelere uyma zorunluluğu bulunmaktadır. Yasal düzenlemeleri halktan aldığı yetkiyle yapma imkânına sahip bulunan yasama meclisi, çıkardığı düzenlemelerin kamu kurum ve kuruluşları tarafından ne ölçüde uyulduğunun denetimini yapma yetkisine de sahip olacaktır.

Temsili demokrasi anlayışıyla yönetilen ülkelerin yasama organlarının üç temel fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlar; kanun yapma, devlet bütçesini onaylama ve hükümeti denetlemedir. Bu görev ve yetkiler sadece parlamenter sistemli yönetimlerde değil aynı zamanda başkanlık yönetim sisteminde de geçerlidir. Başkanlık rejimlerinde parlamento meclis araştırması ve bütçeyi onaylama gibi yetkilere sahip olmaktadır (Akpınar, 2006, s.58-59).

Ülkemizde siyasi denetim T.B.M.M. tarafından yerine getirilir. TBMM'nin denetim yetkisinde Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar Meclis'e karşı sorumludurlar. T.B.M.M. siyasi denetim ve bilgi edinme yetkilerini çeşitli araçlar aracılığıyla yerine getirir. Bunlar anayasamızda 'meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru 'dur (Anayasa Md. 98).

1.3.3.2. Yargısal Denetim

Anayasamızda geçerli bir kavram olan hukuk devleti; toplumdaki bireylerin hukuki güvenlik altında bulunması ve kamu yönetiminin bütün eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olması anlamını taşır. İşte burada idarenin faaliyetlerinin hukuka uygunluk denetimini sağlayan yapı yargısal denetimdir.

Yönetimin bütün eylem ve işlemlerinin hukuka uygun şekilde yapılması gerekliliği anayasal güvence altına alınmıştır. 1982 Anayasası'nın 125. maddesine göre; idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır ve idare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.

Demokratik hukuk devletinin gereği olarak kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunması sadece kişiler arasında değil aynı zamanda yönetimlerin faaliyetlerinde sorumsuzluğa ve keyfiliğe kaçan davranışlarına karşı da koruma altına alınması gerekmektedir. Bunun için yönetilenlerle yönetenler arasındaki uyuşmazlıkların çözümü için bağımsız ve tarafsız bir yargıya ihtiyaç vardır.

Bağımsız ve tarafsız yargısal denetim, yönetenlerin hukuk kurallarına bağlı ve işlem ve eylemlerinin kendilerine verilen yetki çerçevesinde yerine getirmelerini sağlar. Böylelikle bireylerin yönetim tarafından hak ihlallerine uğrama olasılığı azalır. Yargı denetimi, bireylerin yönetim karşısında hak ve özgürlüklerinin korunmasında caydırıcı bir özellik taşımaktadır. Bireyler uğradıkları haksızlıklar sonucu bu yargı yerlerine başvurarak hakları talep edebilme imkânına sahiptirler. Bu

bağlamda yargı denetimi diğer denetim türlerine göre daha etkin bir denetim modeli ortaya koymaktadır (Akpınar, 2006, s.67).

Yönetimin denetlenmesinde önemli bir yer tutan yargısal denetim, toplumun haklarını ve çıkarlarını önceleyerek yönetimin keyfi uygulamalara başvurusunun önüne geçmektedir. Böylece demokratik hukuk devletinin inşasına ciddi katkılar sağlar. Yargısal denetim ayrıca toplumsal adaletsizliği ve eşitsizliği ortadan kaldırmaya çalışmakta ve toplumsal yapıyı dengeleme işlevini de yerine getirmektedir.

Günümüz dünyasında yönetimin denetlenmesi hususunda 2 farklı hukuk sistemi uygulanmaktadır: Anglo-Sakson hukuk sisteminde görülen “Yargı Birliği” ve Kıta Avrupası’nda görülen “Adli Yargı” ve “İdari Yargı” ayrımı.

Yargı Birliği sisteminde yargı, bütünsel bir yapıdadır. Hukuk sistemi idareyle bireyi eşit tutmaktadır. Bu sistemde idarenin taraf olduğu davalar adli mahkemelerde görülmektedir. Bundan dolayı yargı birliği adını almıştır. Yargı Birliği sistemi başta Amerika, İngiltere, Norveç, Danimarka olmak üzere birçok devlette uygulanmaktadır (Bozoğlu, 2008, s.11).

Yargı Birliği sistemi günümüzde kamu hizmet alanlarının genişlemesi ve gelişmesiyle birlikte adli mahkemelerden ayrı bir yapılanmayı gerekli kıldığı bilinmektedir. Bunun için Anglo-Sakson hukuk sisteminde adli yargıdan bağımsız olmayan ancak idarenin taraf olduğu “ihtisas mahkemesi” adıyla bir yapılanmaya gidilmiştir.

İdari Yargı sisteminde ise, yönetimin hukuka uygunluk denetiminin yapılmasında yargısal ayırım bulunmaktadır. İdari yargı adıyla anılan idarenin denetimi fonksiyonunu yerine getiren bu hukuk kolu adli yargıdan tamamen bağımsızdır. İdari yargı sistemi Fransa’da gelişen bir hukuk sistemi olup Kıta Avrupası’nda hâkim bir yargı sistemidir (Erdoğan, 2006, s.29).

Türkiye’de de uygulanmakta olan idari yargı sisteminin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Temizkan, 2008, s.21):

- Yönetimsel yargı sistemi dayanağını Anayasa’dan alır.
- Yönetimsel yargı sistemi Danıştay biçiminde örgütlenmiştir. Danıştay hem yargısal, hem de yönetimsel görevleri olan bir yüksek mahkemedir.
- Yönetimsel yargı sisteminde “genel görev” ilkesi uygulanır. Yönetimin, yönetim hukukundan doğan eylem ve işlemlerine karşı yönetimsel yargıda dava açılır.

- Yönetsel yargının görev alanı geniş tutulmuştur. Yönetsel yargıda, hem yönetsel işlemlerin iptali, hem de yönetimin eylem ve işlemlerinden doğan haksızlıkların giderilmesi dava edilebilir.

- Yönetsel yargı, iki dereceli olarak örgütlenmiştir. İlk derece mahkemesi olarak Danıştay, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri yer alır. İlk derece mahkemelerinin kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulabilir.

- Yönetsel yargıda genel görevli mahkeme, idare mahkemeleridir. Danıştay ve vergi mahkemeleri özel görevli yargı yerleridir.

Türkiye’de idari yargıyla ilgili düzenlemeler 1982 yılında yapılmıştır. Bu düzenlemeyle birlikte ilk derece mahkemeleri olarak idare ve vergi mahkemeleri kurulmuştur. Daha önce genel görevli mahkeme statüsü taşıyan Danıştay, özel görevli mahkeme statüsünde yer almıştır. Danıştay bu durumda özel durumlar için ilk derece mahkemesi durumundayken genel durumlarda temyiz göreviyle yüksek mahkeme olarak faaliyet göstermektedir. İlk derece mahkemeleri ile Danıştay arasında Bölge İdare Mahkemeleri (BİM) kurulmuştur. BİM ilk kurulduğu zamanlarda ilk derece mahkemelerinin itiraz merci olarak görev yapıyordu. Ancak BİM’ler 2014 yılında yapılan değişiklikle birlikte itiraz merciinden istinaf merci konumuna kavuşturulmuştur.

1.3.3.3. İdari Denetim

İdarenin işlem ve eylemlerinin, kanuni dayanaklarla belirlenmiş araçlarla denetlenebilmesine idari denetim denir. İdari denetim yargı ve yasama denetiminden bağımsız bir denetim türüdür. İdari denetim ilgili kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde oluşturulan denetim organlarınca icra edilir. Bu denetim organları yürütmeye karşı sorumludurlar. “İdari denetim, yönetimin etkililiğini, iyi ve doğru işlemlerini sağlamaya yönelik bir çeşit otokontrol, kendi kendini denetleme yöntemidir. Bu denetleme yöntemi, yönetimin, elinde bulunan hukuksal, teknik ve beşeri araçlara uygun biçimde görevlerini yapıp yapmadığını karşılaştırmaya yarar. Bu temel amaçlar çerçevesinde yönetsel denetleme “usule uygunluk”, “elverişlilik”, “verimlilik ve etkililik” olmak üzere üç temel prensibin gerçekleşmesini hedefler” (Tortop, 1974, s.33).

Usule uygunluk prensibi, idarenin kendisine tanınan hak ve yetkileri bilip yasal olarak kendisine emredilen veya yasaklanan hükümlere uyulup uyulmadığının

kontrol edilmesidir. Bu prensip genelde hukuki ve mali denetimlerde uygulanmaktadır.

Elverişlilik prensibi ise, denetçiye daha geniş bir hareket alanı sunmaktadır. Denetçi usule uygunluktaki gibi katı mevzuat denetimleri yerine ideal çalışma kuralları bakımından denetim yapar. Bu inisiyatif denetçiye aittir.

Verimlilik prensibi ise, kamu hizmetinin ne ölçüde etkili ve verimli olduğunu değerlendirir. Bu denetim daha çok ekonomik anlamda yapılır. Niteliksel yönden elverişli olmayıp daha çok niceliksel bakımdan denetime müsaittir (Bozoğlu, 2008, s.17).

Yönetimin denetiminde kurumların kendi iç denetim kurulları olduğu gibi kurum dışı denetim kurullarınca dış denetime tabi tutulmaktadır. Kurumlar kendi iç denetimi 'hiyerarşik denetim', kurum dışı denetim mekanizmaları tarafından tabi tutuldukları denetim 'vesayet denetimi' kavramlarıyla ifade edilir.

1.3.3.3.1. İç Denetim

İç denetim, yönetimin kendi tasarruflarıyla kendini denetlemesi anlamına gelir. Yani yönetimin, yapılan faaliyetlerde hukuka uygunluk ve kanunilik ilkesine uygunluğu, kamu yararı, önceden belirlenen hedef ve amaçlara uygun hareket edip etmediği, yapılan işlemin doğru veya yanlışlığının ortaya konulması denetim konusunda uzman ve liyakatli kişilerce yapılmaktadır. İç denetim gerek hiyerarşik denetimle gerekse denetimde görevli birimlerce yapılacak denetimle gerçekleştirilebilir (Akıncı, 1999, s.77).

Hiyerarşide ast ve üst arasında bir ilişki söz konusudur. Hiyerarşik denetim, astın işlem ve eylemlerinin üst tarafından yerindelik denetimine tabi tutulmasıdır. Bu bağlamda üst astın işlem ve eylemlerini onaylayabilir, değiştirebilir veya iptal edebilir (Uluğ, 2004, s.101). Yine hiyerarşik denetim sonucunda üst astın yerine geçerek işlem tesis etmesi mümkün değildir. Ancak üst, asta yapılacak işlem ve eylemin içeriği ve usulüne ilişkin talimat verebilir. Ast verilen talimata uygun hareket etmek zorundadır. Bunun istisnası verilen talimatın hukuka aykırı olmaması ve konusunun suç teşkil etmemesi gerekir. Hukuka aykırı talimat durumunda astın verilen talimatı yazılı istemesi; konusu suç teşkil eden emirde ise talimatın uygulanmaması gerekir (Gözübüyük, 2001, s.238).

İç denetimin bir diğer türü ise idari teftiş kurumudur. İdari teftiş, kurumun kendisini denetlemesi amacıyla yine kurum içerisinde görevlendirilmiş özel yetkili birimler vasıtasıyla yerine getirilir. İdari teftiş hiyerarşi denetimi dışında en üst hiyerarşi makamı tarafından görevlendirilen birimlerce daha alt makamların bağımsız denetlenmesi amacıyla yapılır (Akıncı, 1999, s.79). İdari teftişin hiyerarşik denetimden farkı idari teftişin kurul halinde görev yapmasıdır. Hiyerarşik denetimde ise ast-üst ilişkisi içerisinde ve daha dar kapsamda yapılan bir denetim söz konusudur.

1.3.3.3.2. Dış Denetim

Dış denetim idarenin kendi dışındaki başka bir kurum tarafından denetlenmesi türüdür. Bu bağlamda merkezi yönetimi güçlendirme ve merkezi yönetim kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlama amacı taşıyan yönetimlerde benimsenen bir denetim mekanizmasıdır.

Dış denetimini bir türü olan idari vesayet; merkezi yapı ile yerinden yönetim kuruluşları arasında yasalara dayanarak kullanılan bir denetim türüdür. İdari vesayet denetiminin benimsenmiş olmasındaki amaç aşırı merkeziyetçiliğin önüne geçmek, yönetime etkinlik ve etkililik kazandırmak ve merkezi yönetimin yerine getirmekle yükümlü olduğu ekonomik ve sosyal işlevleri yerel yönetim ve kamu hizmeti niteliğinde iş yapan kurum ve kuruluşlara devrederek daha hızlı ve etkin bir hizmet anlayışı sağlamaktır (Yılmaz, , s.35).

Dış denetimin bir diğer türü ise özel denetim kurumları tarafından yapılan denetimdir. Bu denetimde görevli kurumlar, kamu kurumlarının hukuksallığı bağlamında denetim yapmaktadır. Bu kurumlara örnek olarak Danıştay ve Sayıştay verilebilir.

1.3.3.4. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu, halkın karşılaştığı sorunlarla ilgili sahip olduğu görüş ve düşüncelerdir. Kamuoyu denetimi ise bu görüş ve düşüncelerden yola çıkılarak yönetimin eylem ve işlemlerine karşı toplumun yönetimi etkilemesi ve yönlendirmesi sonucunun yansıması olan bir denetim türüdür (Bozoğlu, 2008, s.25).

Günümüzde kitle iletişim araçlarının yaygın kullanımları sonucu yönetimin her faaliyeti basın yayın yoluyla halka hızlı bir şekilde ulaştırılmaktadır. Bilgiye ulaşmanın bu denli rahat, kolay ve hızlı olması toplumun bilgiye ulaşmasındaki bürokratik engelleri de ortadan kaldırmıştır. Basın yayın organlarının niteliksel ve niceliksel artışı sonucunda yönetimle toplum arasındaki bağ bir nevi denetimsel bir niteliğe dönüşmüştür. Basın, toplumun istek, talep ve yönetimin uygulamalarına karşı rahatsızlıkları yönetime iletirken yönetimin aldığı kararların ve uygulamalarının bilgisini de topluma iletir. Bilgi Çağı'nda toplumun her türlü faaliyetten haberi olmakta ve tepkisini anında ortaya koymaktadır. Böyle bir ortamda yönetimin tepkilere aldırılmadan, toplumun taleplerine kulak tıkayarak keyfi ve hukuksuz faaliyetlerine devam edebilmesi mümkün değildir. Toplumdan gelen talep ve tepkiler karşısında denetim mekanizmasını devreye sokmayan yönetim kamuoyu desteğini kaybeder ve toplumsal huzursuzluğa yol açar (Akpınar, 2006, s.118).

Kamuoyu denetimi idari uygulamaların hukuka uygunluğunun sağlanması ve özellikle siyasi iktidara egemenliğin kaynağının halk olduğunu hatırlatmada önemli bir rol oynamaktadır. İdari işlemler ve kararlar genellikle tek yanlılık ve gizlilik esasına tabidir. İdarenin uygulamalarından zarar gören bireylerin ve toplulukların bu uygulamalara karşı bir araya gelerek tepki göstermesi ve yanlış olan uygulamaların düzeltilmesi için düşüncelerini açıklaması yönetimin denetlenmesi noktasında etkili bir araçtır (Akıncı, 1999, s.69).

1.3.3.5. Uluslararası Denetim

20.yüzyılda küreselleşmenin nüfuzunun artmasıyla beraber ülkeler arasındaki ilişkiler ağı yoğunluk kazanmıştır. Devletlerin karar alma mekanizmalarında ülke içindeki faktörler kadar dış faktörler de etkili olmuştur. Bunun sonucunda uluslararası siyasi, hukuki ve ekonomik ilişkilerin artmasının yanında uluslararası denetim mekanizmalarının kurulması da gündeme gelmiştir.

İnsan haklarına saygı, çevrenin korunması, demokrasi, terör gibi uluslararası nitelik kazanan ve ulus düzeyinde çözülemeyeceği düşünülen konular, uluslararası örgütlenmeler aracılığıyla çözümlenmeye çalışılmaktadır. Her geçen gün önemi artan bu yöndeki örgütlenmeler, baskı aracı olarak, örgüt kapsamında yer alan ülkelerin ulusal politikalarına yön vermekte ve uluslararası denetimi de beraberinde getirmektedir. Uluslararası örgütlenmeye farklı bir boyut kazandırmış olan

örgütlenmelerden AB de bu çerçevede, uyum süreci çerçevesinde üye devletlerin hukuksal, ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal yapılarını, bütünleşmeye uygun hale getirmelerini istemektedir. Bu maksatla da ülke politikalarının oluşumunu etkilemektedir (Akpınar, 2006,s.40).

Son yıllarda gelişen insan hakları, demokrasi, hukukun üstünlüğü gibi kavramların modern kamu yönetimlerinde en temel ilkeler arasında yer almasıyla birlikte her toplumun bu ilkeleri göz ardı eden yönetimlerden kaçınmaları gerektiği uluslararası alanda dile getirilmeye başlanmıştır. Özellikle insan hakları konusunda hakları çiğnenen bireylerin ulus üstü başvuru makamlarına gitme yolu açılmış ve devletlerle yapılan anlaşmalar sonucunda bu özelliklerin denetlenmesi mümkün hale getirilmiştir (Akpınar, 2006, s.40).

Devletlerarasında yapılan uluslararası sözleşmeler Anayasamızın 90. maddesinde belirtildiği şekliyle; milletlerarası bir anlaşmaya dayanan uygulama anlaşmaları ile kanunların verdiği yetkilere dayanılarak ekonomik, ticari, teknik veya idari anlaşmaların TBMM tarafından uygun bulunma zorunluluğu yoktur. Usulünce yürürlüğe konulan uluslararası anlaşmalar da kanun hükmündedir ve Anayasaya aykırılıkları ileri sürülemez.

1.4. GENEL DEĞERLENDİRME

Gizlilik kurumu yönetimlerin gösterdikleri faaliyetlerle ilgili bilgi ve belgelerin veya kararlarının açıklanmaması; kapalılık kurumu ise kamu yönetimlerine dışarıdan yapılabilecek müdahalelere karşı kendisini savunması ve kendisini dış etkenlere kapatması olarak tanımlanabilir (Eken, 2005, s.6; İnaç ve Ünal, 2007, s.52; Köseoğlu ve diğ., 2005).Tarihsel süreç içerisinde devletlerin ve kitle yönetimlerinin var oluşundan bu yana gizlilik ve kapalılık yönetsel süreçlerin parçası olagelmıştır. Ancak bu yönetsel modellerin içerisinde barındırdığı bu gizlilik uygulamaları zamanla yönetilenler tarafından tepkiyle karşılanmıştır. Bu durum, genişleyen bürokratik yapıların altında etkisini daha fazla hissettirmiştir.

İlerleyen dönemlerde toplumun, yöneticileri ve devleti kutsallaştırdığı bir ortamda gizlilik ve dışa kapalılık kavramlarının etkisi ve soğuk yüzü daha net olarak görülmeye başlamıştır. Bu bağlamda ilerleyen süreçlerde devleti yönetme erkini

elinde bulunduran yöneticilerin hesap verme ve topluma karşı sorumluluk duyma gibi amaç ve isteklerinin olmaması sonuç olarak kalıplaşmış bir şekilde devleti kutsama ve halkın hesap soramaması haline gelmiştir.

Bu bölümde incelenmiş konuların başında gelen gizlilik ve kapalılık anlayışının nedenlerine vurgu yapılmış ve bunun sonucunda bu kavramların daha net anlaşılmasına katkı yapılmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda yönetimde gizlilik ve kapalılığın dayandığı bazı sebepler bulunmaktadır. Bu nedenlerin başında ‘devlet güvenliği’, ‘özel hayatın korunması’, ‘bürokratik kültür’ ve ‘siyasi rejimin niteliği’ gelmektedir.

‘Siyasi rejimin niteliği’ devletin yönetim şeklini ve yönetimin rejimini ifade eder. Örnek vermek gerekirse otoriter veya totaliter rejimlerde devleti ve milleti yönetenler baskıcı, hak ve özgürlükler konusunda umursamaz ve topluma korku salan bir yönetim modelini benimserler. Haliyle böyle bir yönetimde halkın hesap sorma ve hak ve özgürlüklerini kullanma gibi konularda haklarının oldukça sınırlandırıldığı görülmektedir. Buna mukabil olarak demokratik yönetimlerde şeffaf ve açık bir yönetim anlayışını temel alan kamu yönetiminin topluma hesap vermesi ve sürekli denetim altında tutulması mümkündür (Aktan, 1998, s.79-83). Ancak demokratik yönetimlerde de yasal düzenlemelerin kamu kurumlarına geniş takdir yetkileri vermesi gizlilik ve kapalılık anlayışının yerleşmesine ve ilerlemesine neden olabilmektedir.

Bir diğer önemli sebep ‘devlet sırrı’ kavramı, hangi yönetim modelinde olursa olsun, sıklıkla başvurulan bir kavramdır. Bu kavramın içinin somut bir veriyle doldurulmaması kavramın ilgili ilgisiz her yerde kullanılmasına ve yönetimlerin bu kavram sayesinde keyfi davranmasına yol açabilmektedir. ‘Devlet sırrı’ kavramının somut yasal düzenlemelerle ifade edilmesi ve içinin doldurulması yönetimde gizlilik ve kapalılığın önlenmesi adına çok önemli bir konudur.

Bir diğer gizliliğe temel teşkil eden konuların başında ise ‘kişisel verilerin korunması’ konusu gelmektedir. Bu konunun üçüncü kişileri ilgilendirmesi veya ‘ticari sır’ kavramı içerisinde tüzel kişiliklerin korunması önemlidir.

Özellikle bürokratik geleneğe sahip devletlerdeki yöneticiler kendilerini devletin gerçek sahibi olarak görmekte ve topluma karşı gizlilik anlayışı çerçevesinde hizmet sunmaktadırlar. Toplumdan soyutlanmış ve devlet kurumunun içerisinde ayrıcalıklı bir sınıf olarak hareket eden bürokratlar kendilerini halkın üstünde görerek halkın kendilerinden hesap soramayacağını düşünmektedirler.

Yukarıda bazıları sayılan yönetimde gizlilik ve kapalılık anlayışının nedenlerinin yöneten ve yönetilenler arasında ve kurumlar ve vatandaşlar arasında bazı istenmeyen sonuçlar doğuracağı aşikârdır. Bu anlamda gizliliğin şu sonuçlarayola açtığı söylenebilir:

- Kamu yönetimleri yönetimde gizlilik ve kapalılık anlayışı sonrasında toplumdaki bireyler karşısında güçlenir ve bu durum daha fazla keyfiliğe,
- Bürokrasinin inisiyatifinde bulunan gizlilik nedenlerinin sınırının belirsiz olması, bunların halkın iradesine karşı bir güç olarak kullanılmasına,
- Yönetimin gizlilik perdesinin arkasına sığınması sonucunda toplumun yönetime karşı güveninin zedelenmesi ve bir güvensizlik ortamının oluşmasına,
- Toplumla yönetenler arasında olan iletişimin daha sonraları tek yönlü iletişime dönüşmesine,
- Yönetilenlerin yönetime katılımının zayıflamasına ve demokratik yapının zarar görebilerek anti-demokratik yönetim biçimlerine evrilmesine yol açar.

Yönetimde açıklık ve şeffaflık kavramı ise yönetimde gizlilik ve kapalılık kavramının tersini ifade etmekte ve yönetilenler üzerinde olumlu etki uyandırarak yönetilenlerin siyasi ve idari yaşamda daha etkin rol oynamasına izin veren ve yönetimin gizli kapılar ardında hesap sorulmaksızın faaliyet göstermesini engelleyen bir kavramsal çerçeve sunmaktadır.

Yönetimde açıklık kavramı son yıllarda ortaya çıkmış ve demokratik sistemlerin gelişmesiyle birlikte önemi giderek artmıştır. Son 50-60 yıllık zaman dilimi incelendiğinde ortaya çıkan yönetimde açıklık ve şeffaflık kavramları ile eski bürokratik sistemlerin gizlilik içerisinde ve dışı karşı kapalı anlayış taşıyan yönetim sistemlerinin yerini hızla almaya başladığı görülmektedir. Yukarıda da incelemiş olduğumuz gizliliğin sebeplerinin toplum üzerinde yarattığı etkiler ve bu değişimin, belki de, belkemiği olan halkların baskıcı ve zorba yönetimlere karşı duruşları ve gizlilik anlayışı içerisindeki yönetimlerin halka olan küçümser bakış açıları bu konuda köklü değişimlerin yaşanmasına katkı sağlamıştır diyebiliriz.

Son yıllarda demokrasi ve temel hak ve hürriyetlerin toplumlar ve yönetimler nezdinde en öncelikli konu haline gelmesi yönetimin açık, şeffaf ve hesap verebilir olmasında önemli rol oynayan bir etkidir. Özellikle bireylerin devletin sağladığı hizmetlere etkili ve kolay bir şekilde erişebilmesi, yönetimin bürokratik kırtasiyeciliği en aza indirmesi ve vatandaşa daha kaliteli ve hızlı hizmetler sunması,

kısacası devletin ve kamu kurum ve kuruluşlarının daha iyi ve verimli işlemlerini sağlaması gerektiğinin öneminin kavranması açısından yol göstericidir.

Yönetimde açıklık ve şeffaflık ihtiyacının dayandığı sebepler; devletlerin gizlilik ve kapalılık geleneği çerçevesindeki müdahaleci politikaları, toplumun eğitim ve kültür seviyelerindeki artış, kitle iletişim araçlarının artması ve teknolojiye yaşanan gelişmeler, kamu yönetimlerinin faaliyet alanının genişlemesi ve uluslararası toplum ve kuruluşların etkileri olarak sayabilmek mümkündür.

Öncelikle devletlerin gizlilik ve kapalılık ihtiyacı içerisinde bulunmalarının sonucu olarak baskıcı ve müdahaleci bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu baskıcı yönetim altında bulunan toplumlar demokratik anlayışın gelişmesi, kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması ve uluslararası toplumun katkısı ile müdahaleci devlet uygulamalarını sonlandırmaya yönelik faaliyetler arayışına girmişlerdir.

Bir diğer yandan toplumun eğitim seviyesinin ve farkındalık düzeyinin artması, yönetimden artan taleplerin kalitesine etki etmiştir. Böylece temel hak ve hürriyetler noktasındaki gelişmeler ve daha demokratik bir yönetim anlayışı ile halkın yönetime katılma konusundaki talepleri yönetim üzerinde baskı kurulmasına neden olmuştur. Bu baskılar sonucu olarak yönetimlerin gizlilik geleneklerine son vermeleri ve vatandaş taleplerine uygun bir şekilde yapılanmaları söz konusu olmuştur.

Açıklık ve şeffaflık kurumunun devamının sağlanabilmesi için yönetimin denetlenmesi büyük önem arz etmektedir. Günümüzde vatandaşların artan yönetsel talepleri ve bu taleplerin karşılanması noktasında yapılacak denetimlerin etkinliği yönetimlerin daha verimli ve etkili çalışmalarına ve faaliyetlerinin açıklık ve şeffaflık prensiplerine uygun olmasına katkı sağlar. Kamu yönetiminde denetimin klasikleşen denetim yöntemlerinin yanı sıra halk tarafından veya halkı temsil eden kuruluşlar tarafından denetlenmesi önemlidir. Halkın yönetimin faaliyetlerinden haberdar olması, bu faaliyetlere ilişkin bilgi ve belgelere kolaylıkla ulaşabilmesi yönetime duyulan güvenin artması ve yönetime aktif katılımın sağlanması anlamına gelir (İnaç ve Ünal, 2007, s.2).

Kamu yönetiminin daha etkin ve verimli çalışabilmesi için bir zorunluluk taşıyan denetim, çeşitli yöntemler kullanılarak uygulanabilmektedir. Bunları; siyasi, idari, ombudsman/kamu denetçiliği, yargı, baskı grupları ve kamuoyu denetimi gibi alt başlıklarda sınıflandırmak mümkündür.

Siyasi denetimin ne şekilde ve nasıl uygulanacağı yasal olarak düzenlenmiştir. Bu denetim yasama organları tarafından yerine getirilir. Yasama organı, hükümet ve bakanlar aracılığıyla kamu yönetimini dolaylı olarak denetlemektedir (Gözübüyük, 1989, s.232).

İdari denetim, idarenin kendi kendisini denetlemesidir. Kurumların kendi bünyelerinde yaptıkları 'hiyerarşik denetim' ve kurum dışından başka bir kurumun yaptığı 'vesayet denetimi' şeklinde gerçekleşmektedir. Hiyerarşik denetim aynı kurumun hiyerarşisinde bulunan ast-üst konumundaki çalışanların denetimi ile olur. Vesayet denetiminde ise idarenin bütünlüğü ilkesinin sonucu olarak yasaların düzenlediği şekilde kurumların bir başka kurum tarafından denetlenmesi ve bu şekilde idarede bütünlüğün sağlanması söz konusudur.

Yargı denetimi ise hukuk devleti anlayışının sonucu olarak ortaya çıkan bir denetim türüdür. İdare ile yönetilenler arasındaki hukuki uyuşmazlıkların çözümü yine tarafsız ve bağımsız mahkemeler aracılığıyla sağlanmaktadır. İdarenin bu şekilde denetlenerek faaliyetlerinde daha dikkatli ve makul hareket etmesini sağlamaya yönelik bir denetim türüdür.

Kamuoyu denetimi son yıllarda artan kitle iletişim araçlarının yaygınlaşmasının bir sonucu olarak gündeme gelmektedir. Günümüzde gelişen teknolojinin küreselleşen dünyaya katkılarında biriside yönetimlerin işlem ve eylemlerinin dünya toplumları tarafından karşılaştırılması ve toplumların idari işlem ve eylemlerde neyin nasıl olması gerektiğinin farkına varması anlamına gelmektedir. Bu bilinçlenme karşısında yönetimler, özellikle de siyasi irade, kamuoyu baskısı sonucu ortaya çıkan olumsuzlukların giderilmesi için gerekli çalışmaları yapmak için adımlar atmak durumunda kalacaktır.

Uluslararası denetim ise özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında gelişen uluslararası kurumların yaygınlaşması ve etkinliğinin artması sonucunda ortaya çıkan yeni bir denetim türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Uluslararası denetim, devletlerin birbirleriyle olan işbirliği süreçlerini kapsayan ve bu süreçlerde devletlerin aralarındaki anlaşmaların uluslararası hukuka uygunluğunun denetlenmesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİNDE AÇIKLIK VE VATANDAŞIN KAMU YÖNETİMİNİ DENETLEMESİNİN BİR ARACI OLARAK AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DİLEKÇE HAKKI, BİLGİ EDİNME HAKKI VE OMBUDSMANLIK KURUMU

2.1.AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Bu bölüm altında Avrupa Birliği'nin kuruluş aşamaları ve Avrupa idari alanı ve iyi yönetim hakkı bağlamında Avrupa Birliği'nin kamu yönetimi anlayışı ele alınacaktır.

1.1.1. Avrupa Birliği'nin Kuruluşu

Avrupa'da ülkelerin birleşme ve bütünleşme çabaları 18. Yüzyıla dayanır. İlk olarak İngiltere ve Fransa arasında ticaret anlaşması şeklinde ortaya çıkan bu birleşme hareketleri Fransız Devrimi ile aksaklığa uğrar. Ardından 1815 yılında Polonya ile Almanya aralarında imzaladıkları anlaşmalar ile gümrük tarifelerinde indirim yapmışlardır. Bunun ardından İngiltere ve Fransa arasında benzer şekilde gümrük anlaşmaları yapılmıştır (Dedeoğlu, 1996, s.65).Avrupa'daki ilk ekonomik olarak birleşme girişimi 1932 yılında Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında imzalanan Quchy Antlaşmasıdır. Benelux adı verilen bu birliğin amacı gümrük birliğini hayata geçirmektir (Bozkurt, 1993, s.37). Takip eden yıllarda Avrupa için bir tehdit haline gelen Sovyetlere karşılık ABD'nin Avrupalı devletlere mali yardım sağlamayı önermiştir. Bu teklifi kabul eden Avrupalı devletlere Marshall planı adı altında yardımlar yapılmaya başlamıştır. Bu yardımlar neticesinde Avrupa'da Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü kurulmuştur.

2.Dünya Savaşı ile birlikte güçlenen Almanya ve karşısında yer alanSovyetlerin Avrupa için bir tehlike arz etmesi, Avrupa Kömür-Çelik Topluluğu'nun kurulmasına etki eden sebeplerden birisi olmuştur (Önen, 1989, s.122). Bu topluluğun kurulmasındaki diğer önemli etkenler savaş sanayisinin temelini oluşturan kömür madeninin kontrol altında tutulması ve Avrupa'da barış ortamının yeniden sağlanmasıdır.

Kömür ve çelik konusundaki başarıya ulaşan birleşme hareketleri daha sonrasında Avrupa’da ekonominin diğer sektörlerini kapsayacak şekilde yeniden ele alınmasını gerektirmiş ve 25 Mart 1957’de Avrupa Ekonomik Topluluğu adını almıştır. AET’nin kurulmasındaki temel amaç üyesi olan ülkelerde refah seviyesini en üst düzeye çıkarmak ve bu amaca yönelik ortak ticaret pazarlarının kurulmasına öncülük etmektir (Karluk, 1996, s.46-47). AET 1959 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile gümrük indirimi kararı almış ve uygulamaya koymuştur. Daha sonrasında uzun yıllar süren ve sadece ekonomik değil hemen her alanda Avrupa devletlerinin üst bir çatı altında toplanmasına yönelik tartışmalar 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile mümkün hale gelmiştir.

1990 yılında Berlin Duvarı’nın yıkılıp iki Almanya’nın birleşmesi, merkezi ve doğu blok ülkelerinin Sovyet rejiminden kurtulması ve demokratikleşmeleri ile birlikte Sovyetlerin dağılması sonucunda Avrupa’nın siyasi yapısında önemli değişikliklere yol açmıştır. 1991 yılının Aralık ayında Maastricht’te gerçekleştirilen görüşmeler sonucunda 1 Kasım 1993’te Maastricht Antlaşması veya bir diğer adıyla Avrupa Birliği Antlaşması yapılmıştır. Bu antlaşmaya göre 1999 yılına kadar Birlik’in para politikasının tamamlanması, Avrupa vatandaşlığı kavramının yerleşmesi ve ortak dış ve güvenlik politikası ile ortak adalet ve içişleri politikasının uygulanması için planlamalar yapılmıştır.

Avrupa Birliği adına yapılan son önemli gelişme ise Lizbon Antlaşmasıdır. 2007’de imzalanıp 2009 yılında yürürlüğe giren antlaşma ile Birliğin karar alma mekanizmalarındaki sorunların giderilmesi ve Birlik kurumsal yapısının daha demokratik ve iyi işleyen bir yapıya kavuşması amaçlanmıştır. Lizbon Antlaşması’yla daha önce ‘Avrupa Topluluğu’nu Kuran Antlaşma’ olarak adlandırılan yasanın ismi ‘Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’ olarak değiştirilmiştir (AB Başkanlığı, Erişim T: 13.05.2019).

Avrupa Birliği kuruluş yıllarında 6 üye devletten oluşurken günümüzde 28 üye devletten meydana gelmektedir. Bunlar; Almanya, Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Hırvatistan, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya ve Yunanistan’dır. Ayrıca hâlihazırda 5 tane aday ülke bulunmaktadır: Türkiye, Makedonya, Sırbistan, Karadağ ve Arnavutluk (AB Başkanlığı, Erişim T: 13.05.2019).

2.1.2. Avrupa Birliği ve Kamu Yönetimi

Uluslarüstülik kavramı literatürde yakın geçmişe sahip bir kavram olarak gündeme gelmektedir. Bu kavram 1950’li yıllarda Avrupa devletlerinin ortak ekonomik ve siyasi bütünleşme planlarından sonra gündemdeki yerini almaya başlamıştır. Kavram günümüzde Avrupa Birliği’nin kurulmasından sonra popülerliğini artırmış ve AB bünyesindeki hukuki normlarını oybirliği yerine oyçokluğu ile belirleyen kurumların varlığı ve bu şekilde belirlenen normların üye devletlerin ulusal hukuk sistemlerinde doğrudan etkiye sahip olması sayesinde uluslararası kurumlardan ayırte d i c i bir özelliğe sahip olmuştur. Günöğür (2018, s.108); *“Uluslar.108);đe sahip olmuştur. in üye devletlerin ulusal hukuk sistemlerinde doğrudan etkiye sahip olması sayesinde’ olarak değiştu ilebağlayıcı hukuk normları belirleyebilen, belirlenen bu hukuk normlarıörgüteüye devletlerin ulusal hukuklarında doğrudan ya da dolaylı biçimdeuygulanan ve hukuksal sonuçlar doğuran bir kuruluştur.”* şeklinde tanımlamıştır. Görüldüğü üzere Avrupa Birliği’ni diğer uluslararası diğer örgütlerden ayıran en önemli özellik Birliğin uluslarüstü bir yapıya sahip olması ve bunun sonucunda üye devletlerin egemenlik haklarının ve yetkilerinin bir kısmını Avrupa Birliği’ne bırakmaları söz konusu olabilmektedir.

Avrupa Birliği’nin uluslarüstü (supranasyonel) bir yapıya sahip olması ve merkezi ve güçlü bir yapıya sahip olması üyesi bulunan devletler üzerinde önemli bir yaptırım gücünün bulunması anlamına gelmektedir. AB, müktesebatı ile üyesi bulunan devletlerin hak ve yükümlülüklerinin belirleyen bir zemin sahiptir. Birliğin yetkili olduğu alanlarda üye devletler adına hareket etmesi ve üye devletlerin de bu yetkileri Birliğe bırakması yani müktesebatla belirlenen kurallara uyması anlamı taşımaktadır.

Avrupa Birliği kuruluş müktesebatı çerçevesinde kamu yönetimine ilişkin olarak belli bir yönetim modeli belirlememiş ve bu yetkileri üye devletlere bırakmıştır. Ancak daha sonraları Birliğin genişlemesi ile birlikte artan üyeleri kamu yönetimi anlayışlarının birbirlerinden oldukça farklı olması Birliğin müktesebatının ve uyum kriterlerinin etkili bir şekilde üye devletlere adapte olmasını sağlamak amacıyla aday ülkelerde bazı kamu yönetimi kriterlerinin bulunması ve yeterli düzeye sahip olması şartı eklenmiştir (Okçu, 2005, Erişim T.:20.05.2019). Buna

bağlı olarak belli bir yönetim sisteminin müktesebat içerisinde yer almaması ile birlikte bir tür Avrupa kamu yönetimi ilkelerinin oluşması gündeme gelmiş ve bu ilkeleri üye ve aday devletlerin kabul görmesi ile Avrupa İdari Alanı oluşmuştur (Yıldız, 2007, Erişim T.:19.05.2019).

2.2.DİLEKÇE HAKKI

Çalışmanın bu bölümünde Avrupa Birliği'nde dilekçe hakkı ele alınacak ve dilekçe hakkının yönetimde açıklık ve yönetimin denetlenmesi üzerindeki etkileri üzerinde durulacaktır.

2.2.1.Dilekçe Hakkının Gelişimi

Dilekçe hakkı tarih sahnesinde yer alan en eski demokratik haklardan biridir. Dilekçe hakkının kullanılmasına ilişkin kesin bir tarih belirtilememekle birlikte bu hakkın yöneten ve yönetilen ilişkisinin ortaya çıkmasına kadar uzanan bir mazisinin olduğu düşünülmektedir.

Dilekçe hakkı tarihin hemen her döneminde çeşitli şekillerde ortaya çıkmıştır. Bu hak yönetilenler açısından yönetim biçimini ortaya koyan önemli ölçütlerden biri olmuştur. Zaman zaman otoriter rejimler tarafından göz ardı edilen ve yasaklanan bu hak, aykırı harekette bulunanlara da cezalandırma olarak geri dönmüştür (TBMM Dilekçe Komisyonu, 2003, s. 2).

Dilekçe hakkının modern hukukta yer alması yüzlerce yılı bulmuştur. Dilekçe hakkının ilk uygulama örneklerinin yönetenlerin yönetilenlere karşı bir ihsanı, lütfu gibi sunulduğu göze çarpmaktadır (Başgil, 1943, s.544). Daha sonraları bu hakkın sadece belli sınıf ve kişilere tanındığı ortaya çıkmıştır. Son zamanlarda ise hukuk biliminin gelişmesi, insan haklarına gösterilen önem ve demokratik yönetim şekillerinin yaygınlaşması ile dilekçe hakkı geniş kesimleri kapsayacak biçimde uygulanmaya başlamıştır (Kenan, 2007, s.46).

2.2.1.1. Dünyada Gelişimi

Dünyada dilekçe hakkının gelişimiyle ilgili olarak ilk temellerin İslamiyet'in ilk yıllarına ve İslam hukukuna dayandığı söylenebilir. İslam hukukunda devletin

siyasi ve hukuki işleyişiyle ilgili yazılı bir düzenleme bulunmamaktadır. İslam kaynakları Mecelle'ye kadar Batı tarzında yazılı bir kanuni metin sistemine sahip değildi. Kaynaklar; Kur'an, sünnet, icma ve kıyas olmak üzere dört tanedir (Cin ve Akyılmaz, 2003, s.58, 81).

İslam hukukuna göre devleti yönetenlerin "adl'ü ihsan" üzere, yani adalet ve iyilik gereğince hükmetmesi gerekmektedir. Adalet, İslam hukukunun temelini oluşturmakla birlikte halifelik makamının da yeterlilik şartıydı. İslam tarihinde ikinci halife olan Hz Ömer, idari sistem ve denetim mekanizması kurması yönüyle bu konuda diğer halifelerden ayrılır. Hz. Ömer döneminde vatandaşlar şikâyetlerini önceleri halifeye daha sonraları Hz. Ömer'in kurduğu sistem olan şikâyet inceleme kuruluna yapma hakkına sahipti. Abbasiler döneminde bu sistem geliştirilerek 'divan-ı mezalim' ismini almıştır.

Avrupa kıtasında dilekçe hakkının gelişimi 13.yüzyıla dayanır. 13.yüzyılda İngiliz Kralı 1.John zamanında kabul edilen Magna Carta Libertatum ile birlikte İngiliz baronlarına dilekçe hakkı tanınmıştır (Dinç, 1984, s.10; Erol, 2005, s.294). Bu düzenleme ile dilekçe hakkı tüm topluma değil sadece İngiliz baronlarına yani soylularına verilmiş bir haktır. Ancak Magna Carta, ilk kez kralında hukuk kurallarına bağlı olması sebebiyle önemli bir düzenlemedir. Bu düzenleme yıllarca varlığını korumuştur. Magna Carta, Avrupa'da hukukun egemenliği fikrinin yerleşmesine ve 'Common Law' (Ortak Hukuk) adı verilen hukuk düzeninin doğmasına katkı sağlamıştır(Cin ve Akyılmaz, 2000, s.135).

İngiltere'de dilekçe hakkı, parlamenter sistemin inşasından beri tartışma konusu olagelmiştir. Kraliyet karşısında güç kazanan Avam Kamarası, dilekçe hakkının uygulanması hakkının kendinde olduğunu savunmuş ve 1571 yılında bu doğrultuda 'İtiraz ve şikâyet komisyonu' kurmuştur. 1669 yılında ise bu hakkı kendi kontrolünde olduğunun ilanını şu bildirgeyle yapmıştır (Armağan, 1972, s.6-7):

"İngiltere'de herhangi bir şeyden şikâyeti olan herkes için bu şikâyetini Avam Kamarasına arz etmesi tabii bir haktır ve Avam Kamarasının da bu şikâyetleri kabul edip dinlemesi öylece bir haktır."

Avam Kamarası ile Lordlar Kamarası arasında dilekçe hakkı konusunda süregelen tartışmalara 1689 yılında Parlamantonun belirlediği 'İngiltere İnsan Hakları Bildirgesi' ile nokta konulmuştur. Bill of Rights (Haklar Bildirgesi)'nin 2.maddesinin 5.bendinde yer alan ifadeyle (Dinç, 1984, s.10):

“Kral’a dilek ve istem mektupları sunmak, uyruklarının hakkıdır. Bu mektupların Kral’a sunulmasından dolayı yapılan tutuklamalar ve soruşturmalar yasa dışıdır.”

Böylece, Avrupa’da vatandaşların dilekçe hakkını resmi ve yazılı bir biçimde elde ettiği ilk düzenleme 1689 İngilteresi’nde ‘to Petition the King’ başlığıyla Bill of Rights’da güvence altına alınmıştır (Mattern, 1970, s.427). Dilekçe hakkı uygulamasının resmi şekilde ve millet meclislerine yapılması uygulaması İngiltere’de ortaya çıkmış olmakla birlikte, bu hakkın her türlü şekilde ve her bir vatandaş için yapılabilmesi uygulaması Fransa’da gerçekleşmiştir. Fransa’da 1789 İhtilali öncesi dilekçeler krala verilmekte idi. Ancak Fransa kamu hukukunda 29 Temmuz 1789 tarihinde yapılan tüzük ile birlikte dilekçe hakkı Millet Meclisi’ne devredilmiştir (Başgil, 1943, s.546).

2.2.1.2. Avrupa Birliği’nde Gelişimi

AB’de dilekçe hakkı yeni tanınan bir hak değildir. Esasında dilekçe hakkı Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Antlaşması’nda yer alan Parlamento İçtüzüğü’nde kendisine yasal dayanak alanı bulmuştur. Bu doğrultuda Avrupa Parlamentosu 1977 yılında dilekçe hakkının tüm topluluk vatandaşlarına tanınması kararını almıştır. Avrupa Parlamentosu üyelerinin seçimle işbaşına gelmesinden sonra 1981 yılında, Parlamento içtüzüğünde değişiklik yapılarak vatandaşlara dilekçe hakkının tanınması yasalaştırılmıştır. Parlamento, 1987 yılında Dilekçe Komisyonunu kurmuştur. Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi ve Dilekçe Komisyonu başkanları 1989 yılında bir Kurumlar arası Bildiri yayımlamıştır. Bu bildiriyle Parlamento’nun dilekçeleri kabul etme ve inceleme yetkisi diğer Topluluk kurumlarına da tanınmıştır (Saylan, 2007, s.132).

Maastricht’te imzalanan 7 Şubat 1992 tarihli Avrupa Birliği Sözleşmesi’nin 21.maddesinde ve 194.maddesinde ve daha sonrasında 2009’da Lizbon’da imzalanan Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 20, 24 ve 227. Maddelerinde şartlara uygun olarak AB üyesi ülkelerde yaşayan, AB vatandaşı sıfatına haiz bütün gerçek veya tüzel kişilerin tek başına veya toplu bir şekilde, AB faaliyet alanları ile doğrudan veya dolaylı ilgisi bulunan konularda Avrupa Parlamentosu’na dilekçeyle başvurma hakkına sahip oldukları yasal güvence altına alınmıştır (Anayurt, 2001-2002, s.99-100).

Maastricht sonrası 1997 yılında imzalanan Amsterdam Sözleşmesi'nde de dilekçe hakkına vurgu yapılmıştır. 7 Kasım 2000'de Nice'de imzalanan Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda da dilekçe hakkına yer verilmiştir.

2.1.2. Yasal Düzenlemeler

Bu bölümde Avrupa'da dilekçe hakkının kullanılmasına ilişkin yasal altyapılarının incelenmesine yer verilmiştir.

2.1.2.1. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (Treaty on the Functioning of the European Union)

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 20/2-d ve 24. maddesinde AB vatandaşları AP'ye dilekçe verme hakkına sahiptir. Yine vatandaşlar Antlaşma'da düzenlenen dillerden herhangi biriyle AB kurumlarına başvurabilmektedir. Antlaşmanın bu maddesinde dilekçe hakkının yalnızca Birlik vatandaşlarına özgü olarak tanındığı izlenimine ulaşılmaktadır (AB İşleyişi Hakkında Antlaşma, Md.20/2-d ve Md.24)⁴. Ancak aynı Antlaşma'nın 227. maddesi uyarınca bu hakkın vatandaş olmaksızın Avrupa Birliği üye ülkelerinde ikamet eden tüm gerçek ve tüzel kişilere tanındığı açıkça görülecektir.

Madde 227: *“Birliğin her vatandaşı ile bir üye devlette ikamet eden veya sicile kayıtlı idare merkezi bir üye devlette bulunan her gerçek ve tüzel kişi tek başına veya diğer vatandaşlar veya kişilerle birlikte, Topluluğun faaliyet alanına giren ve kendisini doğrudan ilgilendiren bir konuda, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkına sahiptir.”* (AB İşleyişi Hakkında Antlaşma, Md.227).⁵

Bu maddeyle hüküm altına alınan dilekçe hakkı; sadece Birlik vatandaşlarına değil aynı zamanda üye devletlerden birinde ikamet eden gerçek kişilere veya faaliyette bulunan tüzel kişilere de AB'nin faaliyet alanı içerisinde bulunan konularla sınırlı kalmak üzere tanınmıştır.

⁴ Bu madde daha önce, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın 17. ve 21. Maddelerinde yer almaktaydı. Daha sonra 1 Aralık 2009'da Lizbon Antlaşmasıyla ismi 'Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma' şeklinde değiştirilmiş ve bu Antlaşmanın 20/2-d ve 24. maddelerinde yürürlüğe girmiştir.

⁵ Bu madde daha önce, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın 194. Maddesinde yer almaktaydı. Daha sonra 1 Aralık 2009'da Lizbon Antlaşmasıyla ismi 'Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma' şeklinde değiştirilmiş ve bu Antlaşmanın 227.maddesinde yürürlüğe girmiştir.

Parlamento'ya gönderilen dilekçelerin incelenmesi belli bir prosedüre bağlıdır. Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komisyonuna gönderilen dilekçelerin kabul edilip edilemeyeceğine dair bir değerlendirmede bulunur. Bu değerlendirmede, dilekçenin ilgili olduğu konunun Birliğin faaliyet alanına girip girmediği ve dilekçe sahibinin bu konuyla ilgili bağlantısı saptanır (Saylan, 2007, s.136). Ön değerlendirme sonucu belirtilen nitelikleri taşımayan dilekçeler reddedilir ve gerekçesiyle birlikte dilekçe sahibi bilgilendirilir. Ön inceleme aşaması sonrası dilekçe kabul edilir ise Dilekçe Komisyonu diğer Parlamento Komisyonları da dâhil olmak üzere ilgili kurumlardan bilgi talep edebilir. Dilekçe konusuyla ilgili olarak yeterli bilgi edinildiğinde söz konusu konuya ilişkin olarak Komisyon toplanır ve çözüm üretmeye çalışır. Komisyonun dilekçe konusuna ilişkin yaptığı girişim ve sonuçlardan dilekçe sahibi bilgilendirilir. Dilekçenin değerlendirilmesi ve varılan sonucun mutlaka gerekçelendirilmesi gereklidir.

2.1.2.2. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı

Avrupa Temel Haklar Şartı'nın dilekçe hakkı ile ilgili 44.maddesi yine Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 227.maddesine benzerlik göstermektedir. AB vatandaşlarının veya ikameti Avrupa Birliği üyesi devletlerden birisinde bulunan gerçek ya da tüzel kişilerin Avrupa Parlamentosu'na dilekçe ile başvuru hakkını güvence altına almıştır (AB Temel Haklar Şartı, 2012, Md. 44).

2.1.3. Kamu Yönetiminde Açıklık Bağlamında Avrupa Birliği'nde Dilekçe Hakkı

Demokratik yönetim, yönetenlerin yönetimde sergiledikleri performansın iyi yönetim ilkelerine bağlı, vatandaş odaklı ve şeffaf olmasıdır. Bu bağlamda açık ve şeffaf yönetim, halkın yönetime katılımına fırsat veren ve uygulamaların saydam bir şekilde gerçekleştiği, kamu hizmetlerinde etkili, verimli ve etkin olmayı amaçlayan bir yönetim tarzıdır.

Demokratik yönetimlerin vazgeçilmez ilkelerinden olan açıklık ve şeffaflık için vatandaşın sahip olması gereken haklardan biri dilekçe hakkıdır. Dilekçe hakkı ile vatandaşlar, idarenin yanlış ve hukuksuz uygulamalarına ilişkin şikâyet ve istemlerini denetim pozisyonundaki kişi ve kurumlara bildirmekte ve bu şekilde

etkili bir denetim mekanizmasının kurulmasına katkı sağlamaktadırlar. Bunun sonucunda hem kötü yönetim uygulamalarına son verilmekte hem de yönetimin şeffaflaşması mümkün olmaktadır.

AB mevzuatı incelendiğinde dilekçe hakkının AB vatandaşlarına ve AB üyesi ülkelerde ikamet eden ve faaliyette bulunan başka ülkelerin gerçek ve tüzel kişilerine tanındığı görülmektedir. Bu hakkın kullanımı sonucunda vatandaşlar, şikâyet konuları ile ilgili AP üzerinde baskı oluşturmakta ve bu baskılar sonucu AP, AB kurumlarının kötü yönetime ilişkin uygulamalarına yaptırım uygulamakta ve sorunları çözmeye çalışmaktadır. Bu anlamda bu hakkın kullanılmasının gerek vatandaşların yönetime aktif katılımı gerekse kamu yönetiminin daha açık ve şeffaf olması adına etkili olduğu söylenebilir.

Avrupa vatandaşlarının sahip olduğu iyi yönetim hakları çerçevesinde dilekçe hakkının, yönetimde açıklığı sağlaması noktasında daha anlamlı bir sonuca varılabilir. Bu doğrultuda iyi yönetim hakkı her AB vatandaşına tanınmış bir haktır ve AB vatandaşları, Birlik kurumlarının bu haklara saygı göstermemesi ve kötü yönetim sergilemeleri sonucu dilekçe hakkını kullanarak şikâyetlerini üst mercilere ve gerekli birimlere iletmeleri iyi yönetim hakkının sağlanmasına katkı sunabilir. Bu sebeple dilekçe hakkı, yönetimde açıklığı sağlayan ve vatandaşların elindeki en önemli silahlardan birisidir.

Yine AB’de dilekçe hakkının yalnızca vatandaşlara değil AB üyesi ülkelere birisinde ikamet eden kişiler bakımından da bir hak olarak tanınması yönetimde açıklığın sağlanması adına dilekçe hakkının uygulama alanını genişletmektedir.

2.1.4. Vatandaşın Kamu Yönetimini Denetlemesinin Bir Aracı Olarak Avrupa Birliği’nde Dilekçe Hakkı

Yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu bulunduğu faaliyetlerinde olabildiğince açık, şeffaf ve hesap verebilir olmasının önemine değinmiştik. Bu konunun önemine dayanak sağlayan ve yönetimde açıklığı ve şeffaflığı destekleyecek olan yönetimin hesap verebilirliğini zorunlu kılan bir diğer ilke ise yönetimin denetlenmesidir (Ermumcu, 2006, s.473).

Yönetimin denetlenmesi farklı şekillerde uygulama alanı bulsa da, yönetimin vatandaşlara karşı sorumluluğu anlamında vatandaşlar tarafından denetlenmesi ve bu denetim sayesinde vatandaşların yönetime katılabilmesi ayrı bir önem arz etmektedir.

Ayrıca yöneticilerin, yönetilenler tarafından gerek doğrudan gerekse hukuki yollardan denetlenmesi hukuk devletinin bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum yöneticilerin gerek mevzuata uygun davranmalarını gerekse halka karşı hesap verme bilinci içerisinde hareket etmeleri gerektiğini vurgulamaktadır.

İdarenin denetlenmesindeki en aktif araçlardan biride vatandaşların sahip olduğu dilekçe hakkıdır. Bu hak diğer denetim modellerine kıyasen re'sen bir uygulama özelliği barındırmayan ve halkın yönetimde gördüğü eksiklikleri kendi iradeleriyle seçtikleri siyasi yöneticilere bildirmesi ve gereğinin yapılmasını talep şeklinde meydana gelmektedir. Bir anlamda demokratik devletlerde yönetime temsili demokrasi aracılığıyla katılan halkın yönetimi aktif denetlemesi, demokrasinin belkemiği olan, seçimlerden seçime değil de gördüğü aksaklıklara hemen müdahale etme amacını taşımaktadır.

2.2. BİLGİ EDİNME HAKKI

Bu bölümde Dünya’da ve Avrupa Birliği’nde bilgi edinme hakkının tarihsel gelişimi ve yasal dayanakları incelenecektir. Ayrıca BEH’in yönetimde açıklığın sağlanması ve yönetimin denetlenmesindeki rolü ortaya konulacaktır.

2.2.1. Bilgi Edinme Hakkının Gelişimi

Bilgi edinme hakkı diğer demokratik ve yönetsel haklar gibi belli bir geçmişe ve sürece sahip bulunmaktadır. Bilgi edinme hakkı, bazı devletlerde halkın istek ve talepleri doğrultusunda şekillenerek belirli bir düzeye ulaşmıştır. Sonrasında ise bu talep ve isteklerin dünya kamuoyuna yayılması ile bazı evrensel bildirgelerin konusu olmuştur. Bu evrensel kabuller sonrasında ise demokratik rejimlere sahip ülkelerde yönetimler tarafından vatandaşlara bir hak olarak verilmeye başlanmıştır.

2.2.1.1. Dünyada Gelişimi

Bilgi edinme hakkının temelleri, insan hakları alanında ülkeleri en çok etkileyen beyanatlardan biri olan 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi’ne dayanmaktadır (Darch ve Underwood, 2010, s.64). Bu bildirgede doğrudan bilgi

edinme hakkına yer verilmemiş olsa da bilgi edinme hakkına dayanak sağlayacak 11.maddesinde ifade özgürlüğüne ve 17.maddesinde halkın her kamu görevlisinden hesap sorma hakkının bulunduğu görülmektedir (Goldberg, 1990, s.88).

Bilgi edinme özgürlüğü bakımından akla gelen ilk ülkelerden olan İsveç'te bu hak kapsamında düzenlemelerin yer aldığı Basın Özgürlüğü Kanunu, bilgi edinme hakkının gelişiminde önemli bir yer tutmaktadır.

Bilgi edinme hakkının özel hukuk düzenlemelerinde yer alması ilk olarak 1707 senesinde İsveç'in bir parçası olan Finlandiya'da görülür. Finlandiya'da 'Hukuki Emanet' adlı düzenlemeyle ülkedeki yazarlar ve yayıncılar, ürettikleri eserlerin birer kopyalarının hükümetin gösterdiği kütüphanelere vermekle yükümlendirilmiştir. Bu düzenlemedeki amaç; basılan eserlerin devlet güvencesi altında korunmasının sağlanması ve üniversitelerin bu eserlere ulaşmasında ve yararlanmasında kolaylık sağlanması olarak ortaya koyulmuştur (Lamble, 2002, s.2). Bu düzenleme İsveç hukukuna dâhil edilmiş ve sonrasında yürürlüğe giren benzer düzenlemelere öncülük etmiştir. Japonya, Güney Kore ve Hindistan gibi ülkelerde ise bu hakkın gelişimi, Anayasa Mahkemesi ve diğer Yüksek Mahkemelerin katkılarıyla olmuştur (Mendel, 2003, s.16-17). Bilgi edinme hakkının gelişiminde ulusal yasalarda yer alan düzenlemeler kadar uluslararası kuruluşların kabul ettiği düzenlemeler de önemlidir.

Birinci ve İkinci Dünya Savaşları ve sonrasında ortaya çıkan insan hakları ihlalleri savaşların en yıkıcı halini ortaya koymuştur. Bu bağlamda Savaş sonrasında dünya kamuoyunda en fazla tartışılan konuların başında insan hakları ihlalleri gelmektedir. Bu nedenle 10 Aralık 1948 yılında Birleşmiş Milletler tarafından ortaya konan ve insan haklarına olan saygının önemini hatırlatan ilk evrensel belge niteliği taşıyan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (Birkinshaw, 2001, s.369) önemlidir. 30 maddeden oluşan ve bilgi edinme hakkını doğrudan doğruya ele alan ilk uluslararası metin olması sebebiyle bu belgenin ayrı bir önem taşıdığı söylenebilir. Bildirgenin 19. maddesinde; "Herkes görüş ve anlatım özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hak karışmasız görüş edinme ve herhangi bir yoldan ve hangi ülkede olursa olsun bilgi ve düşünceleri arama, alma ve yayma özgürlüğünü içerir." ifadeleriyle bilgi edinme hakkına vurgu yapmıştır. Bu bildirgenin BM'ye üye devletler tarafından uluslararası sözleşme olarak imzalanmış olması ve belli bir yaptırım öngörmesi Bildirge'nin uygulamaya konu olmasını sağlamıştır.

Bilgi edinme hakkının BM düzeyinde ele alındığı bir başka uluslararası düzenleme ise ‘BM Siyasi ve Medeni Haklar Sözleşmesi’dir. Sözleşme 1966 yılında BM Genel Kurulu’na kabul edilmiş 1976’da yürürlüğe girmiştir. Ülkemiz ise bu sözleşmeyi 2000 yılında imzalamış ve 2003’te yürürlüğe koymuştur.

BM Siyasi ve Medeni Haklar Sözleşmesi’nin bilgi edinme hakkı açısından önemi sözleşmenin 19.maddesinde ortaya konulmuştur. Bu madde metninde yer alan ifadeye göre herkesin hiçbir müdahaleyle karşılaşmaksızın fikre sahip olma hakkı vardır ve herkes bu fikirlerini ifade etme özgürlüğüne sahiptir. Ancak bu hak ve özgürlüklerin istisnaları vardır. Bunlar başkalarının hak ve itibarlarına saygı ve ulusal güvenlik, kamu düzeni ve genel ahlak ve sağlığın korunmasıdır (BM Siyasi ve Medeni Haklar Sözleşmesi, Md. 19).

Sözleşme, bilgi edinme hakkının sınırlandırılması yönünde bir eğilime sahiptir. Madde metninden de anlaşılacağı üzere sınırlamalarla ilgili olarak bilgi edinme hakkı ancak kanunlarla sınırlandırılmış olmalı, başkasının şahsi alanına müdahale etmemeli, kamu düzeni, kamu sağlığı ve kamu ahlakının korunması için gerekli olmalıdır (Kaya, 2005b, s.129).

BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi insan hakları konusunda dünya çapında atılan en önemli adımların başını çekmektedir. İnsan hakları kavramını bu Bildirge kadar önemli bir şekilde ortaya koyan ikinci ciddi atılım ‘Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’dir. AK’nin kurulmasından hemen sonra 1950’de Roma’da imzalanan Sözleşme, 1953 yılında yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin, BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’ni temel alarak oluşturulan hükümlerinden ‘Bireysel Hayat’ başlığını taşıyan 8.maddesi ve ‘İfade Özgürlüğü’ başlığını taşıyan 10.maddesi bilgi edinme hakkı ile ilgilidir. Buna göre Sözleşmenin 8.maddesi şu şekildedir:

“1. Herkes özel hayatına, aile hayatına, konutuna ve haberleşmesine saygı gösterilmesi hakkına sahiptir.

2. Bu hakkın kullanılmasına bir kamu otoritesinin müdahalesi, ancak ulusal güvenlik, kamu emniyeti, ülkenin ekonomik refahı, dirlik ve düzeninin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için, demokratik bir toplumda zorunlu olan ölçüde ve yasayla öngörülmüş olmak koşuluyla söz konusu olabilir.”

Bu maddenin lafzından anlaşılacağı üzere ilk fıkrada belirtilen hakların güvence altına alındığı ve ikinci fıkrada ise kamu idarelerinin belirtilen bu haklara belli şartlar çerçevesinde müdahalesinin mümkün olduğu vurgulanmıştır.

Sözleşmenin 10.maddesinde ise;

“Herkes ifade özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hak kamusal makamların müdahalesi olmaksızın ve ulusal sınırlar dikkate alınmaksızın, görüşlere sahip olma, bilgi ve düşünceleri elde etme ve yayma özgürlüğünü içerir. Bu madde devletlerin radyo, televizyon ya da sinema işletmeciliğini izne bağlamasını etkilemez.”

ifadelerine yer verilmiştir. 10. maddenin 2. paragrafında sözü edilen bilgi edinme ve ifade özgürlüğünün, ulusal güvenlik, kamu güvenliği, düzensizliğin ya da suçun önlenmesi gibi kamu yararı taşıyan haller, bireysel hak ve özgürlüklerin korunması gereken haller ve yargı organlarının otoritesini ve tarafsızlığını koruması gereken haller olmak üzere üç kategoride sınırlandırılması öngörülmüştür (Hallberg ve Virkkunen, 2017, s.161).

Bu madde metninde de yine 8.maddede olduğu gibi ilk fıkrada hakkın korunması teminatına yer verilirken ikinci fıkrada ise devletin bu hakkın sınırlandırılması koşulları ön plana çıkarılmıştır.

BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin yanı sıra 1978 tarihli Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi, 1981 tarihli Afrika İnsan ve Halkların Şartı ve 2002 tarihli Afrika İfade Özgürlüğü İlkeleri Bildirgesi de bilgi edinme hakkını yukarıdakine benzer nitelikte düzenlemiştir.

2.2.1.2.Avrupa Birliği'nde Gelişimi

Avrupa Birliği, modern kamu yönetimi anlayışının ürünü olarak ortaya çıkan yönetimde açıklık ve şeffaflığa karşı kayıtsız kalmamıştır. Daha önceleri Avrupa Birliği'nin çeşitli yönetim organlarının yönetiminin gizlilik ve kapalılık uygulamaları ve Birlik organlarının bilgi ve belgelere erişim özgürlüğü noktasındaki zayıflığı eleştirilerin odağında yer almaktaydı. Avrupaözelinde yaşayan toplumları yakından ilgilendiren Avrupa Birliği yönetiminin aldığı kararlar ve bu kararlara vatandaşların erişimi oldukça güçlü. Bu durum beraberinde AB yönetimi ile vatandaşlar arasında karşılıklı iletişimsizlik ve güvensizliğe sebep olmakta bunun sonucu olarak vatandaşların yönetimin işlem ve faaliyetlerinden kuşku duymalarına zemin hazırlamıştır. AB organlarının karar alma mekanizmalarında vatandaşlara yer verilmemesi ve bu konuda dışa karşı kapalı tutumları, topluma hizmet anlayışından uzaklaşdığı ve yönetimin bürokrasinin egemenliğinde yol aldığı algısını oluşturmuştur (Şengül, 2013, s.207).

Avrupa Birliği 1980’li yıllardan sonra yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık algılarını ortadan kaldırmak için harekete geçmiştir. Yönetimde şeffaflık ve açıklık uygulamalarının sağlanması adına atılan adımlardan birisi de bilgi ve belgelere erişim özgürlüğü konusunda olmuştur. Bilgi edinme hakkı, Avrupa’da, Maastricht Antlaşması’na kadar beklenen ilgiyi görmemiştir. Bilgi edinme hakkının yasal zemine oturtulması konusu 1980’li yıllardan sonra gündemde yerini almıştır. AP, 1984 yılında bilgi edinme hakkına ilişkin ilk önemli gelişme sayılabilecek ‘Avrupa Topuluğunca Bilgilerin Zorunlu Yayınlanması Hakkında Kararı’nı almıştır. Benzer şekilde 1988 ve 1994 yıllarında da çevresel konulara ilişkin bilgi edinme hakkını esas alarak düzenlemeler yapılmıştır.

Avrupa Birliği konumuzla alakalı olarak yönetimde şeffaflığı sağlamak maksadıyla Avrupa Birliği Antlaşma Taslağı’na AB Konseyi’nin bazı kararlarının topluma açık olması gerektiği yönünde bir karar imza atmıştır (Mastı, 2008, s.51-52).

Avrupa Birliği sürecinde açıklık, şeffaflık ve bilgi edinme hakkı gibi yönetimsel kavramların gelişiminde ye devletlerarasında bulunan Hollanda, Danimarka, İşve ve Finlandiya’nın etkisi azımsanmayacak derecede byktr⁶. Birliğin kararlarının halka açık olmasında ve Avrupa Adalet Divanı, İlk Derece Mahkemeleri, AB Kurumları ve AB Ombudsmanı ile ilgili konularda bilgi edinme hakkının sağlanmasında büyük sorumluluklar üstlenmişlerdir (Canat Sürekli, 2013, s.43).

AB’de BEH bağlamında resmi olarak ilk girişim niteliği taşıyan Maastricht Antlaşması 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Antlaşma ile Birlik’in karar alma mekanizmasında açıklık ve şeffaflık uygulamalarının artması, yönetimde demokratik değerlerin yerleşmesi ve toplumun idareye olan güveninin sağlanması gibi iyi yönetim ilkeleri mkteseбата eklenmiştir(Maastricht Antlaşması, Md. 10-11).

Bilgi edinme hakkının yasal zeminde kendi yer bulduğu ilk resmi metin olması özelliği taşıyan Amsterdam Antlaşması 1 Mayıs 1999’da yürürlüğe girmiştir. Antlaşma ’da bilgi edinme hakkına ilişkin madde daha sonra işlenecektir.

Bilgi edinme hakkının AB’deki gelişimine etki eden bir diğer konvansiyon Avrupa Birliği Temel Haklar şartı’dır. Bu konvansiyon AB vatandaşlarının haklarını ve AB’nin vatandaşlarına karşı sorumlu olduğu konuları düzenlemektedir. şartın

⁶Uluslararası şeffaflık rgt 2018 Yolsuzluk Algı Endeksi’nde Danimarka 88 puan ile Dünya’da 1. Finlandiya ve İşve 85’er puanla Dünya’da 3. sırada yer almaktadırlar.

11.maddesinde ifade özgürlüğü ve bilgi edinme hakkı güvence altına alınmıştır (Canat Sürekli, 2013, s.44).

2.2.2. Yasal Düzenlemeler

Avrupa Birliği'nde bilgi edinme hakkının yasal zeminde yer edinmesinin ilk örneği 1997 yılında imzalanan *Amsterdam Antlaşması*'nda görülmektedir. Bu antlaşmanın 255'inci maddesinde (Amsterdam Antlaşması, 1997, md. 255)

“Herhangi bir birlik vatandaşı veya üye devletlerden birinde ikamet eden ya da kayıtlı merkezi üye devletlerden birinde bulunan herhangi bir gerçek ve tüzel kişi, paragraf 2 ve 3'te belirlenen ilke ve şartlar altında Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonu belgelerine erişim hakkına sahiptir.” ifadeleriyle bilgi ve belge erişimine vurgu yapılmaktadır.

2000 yılında imzalanan Avrupa Birliği Anayasası'nın taslağını oluşturmada önemli bir etkiye sahip *Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı*'nın (AB Temel Haklar Şartı, 2012, Md. 11 ve Md.41); ifade özgürlüğü ve bilgi edinme hakkı başlıklı 11.maddesi; herkesin ifade özgürlüğü hakkına sahip olduğunu ve bu hakkın kamu görevlilerinin müdahalesi olmaksızın ve sınırları dikkate almaksızın görüş ve bilgi sahibi olma ve bilgi edinme ve yayma özgürlüğünü belirtir. İyi yönetim başlığı altındaki 41. Madde herkesin Birlik organ ve kurumları tarafından iş ve işlemlerinin adil, tarafsız ve makul sürede çözümlenmesini isteme hakkına sahiptir. Bu hakkın içeriği yine aynı maddenin 2.fıkrasında düzenlenmiştir:

- Kişilerin haklarında kendilerini olumsuz olarak etkileyecek kişisel önlemlerin alınmasından önce dinlenme hakkı,
- Meşru sayılan gizlilik, mesleki sır ve iş sırrı kavramlarına saygılı olmak koşuluyla kişilerin kendileri ile ilgili dosyalara erişme hakkı,
- Yönetimin kararlarını gerekçelendirmesi zorunluluğu (AB Temel Haklar Şartı, 2012, md.11 ve md. 41/2).

Amsterdam Antlaşması'nın 255'inci maddesine benzerlik gösteren ve belgelere erişim hakkına ilişkin 42.maddesinde herhangi bir Birlik vatandaşının veya üye devletlerde ikamet eden ya da merkezi üye devletlerden birinde bulunan gerçek ve tüzel kişilerin Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve

Komisyonu belgelerine erişim hakkının bulunduğunu belirtmektedir (AB Temel Haklar Şartı, 2012, md. 42).

Amsterdam Antlaşması'nın 255.maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ifade “*Belgelere erişme hakkına hâkim olan kamusal ve özel çıkarlar temelinde genel ilkeler ve sınırlar, Amsterdam antlaşmasının yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içerisinde 251’inci maddede bahsedilen usule uygun olarak konsey tarafından kararlaştırılır.*” Şeklindedir (Amsterdam Antlaşması, 1997, md.255/2).

2009 yılında yürürlüğe giren Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 15/3. Maddesi;

“Her Birlik vatandaşı ve ikamet ettiği yer veya sicilde kayıtlı merkezi bir üye devlette bulunan her gerçek veya tüzel kişi, bu paragraf uyarınca tanımlanacak ilkeler ve şartlar saklı kalmak kaydıyla, Birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarının belgelerine erişim hakkına sahiptir.

Belgelere erişim hakkının kullanılmasını düzenleyen genel ilkeler ve kamu çıkarı veya kişisel çıkar gerekçesiyle getirilen sınırlamalar, Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından olağan yasama usulü uyarınca çıkarılan tüzükler vasıtasıyla belirlenir.

Her kurum, organ, ofis veya ajans, bu paragrafın ikinci alt paragrafında belirtilen tüzüklere uygun olarak, işlemlerinin şeffaflığını sağlar ve iç tüzüklerinde kendi belgelerine erişim konusunda özel hükümlere yer verir.”

ifadesi yer alır (AB İşleyişi Hakkında Antlaşma, 2009, md.15/3).

30 Mayıs 2001’de “*Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonu Belgelerine Halkın Erişmesi Tüzüğü*” kabul edilmiştir. Kabul edilen bu *Tüzük*; belgelere erişimde, iyi yönetim uygulamalarını cesaretlendirme, hakların uygulanmasında olabildiğince kolaylık sağlanacağını garanti etme ve belgelere olabildiğince geniş çerçevede erişim sağlanmasını güvence altına alma amacını taşımaktadır (Birkinshaw, 2010, s.383).

Tüzüğün ilk 2 maddesinde bilgi edinme hakkından AB vatandaşlarının ve ikametleri AB ülkelerinde bulunan kişilerin yararlanacağı belirtilmiştir (Regulation 1049/2001, Md.1-2). Tüzük BEH’in genel çerçevesini çizerken aynı zamanda çeşitli sınırlamalara da yer vermiştir. Tüzüğün 4.maddesinde yönetimin takdir hakkı dışında kalan ve mutlak suretle reddedilecek olan istisnalar; kamu yararını olumsuz

etkileyecek kamu güvenliği, savunma ve askeri konular, uluslararası ilişkiler, Topluluğun veya bir üye devletin finansal, mali ya da ekonomik politikası ile özellikle kişisel bilgilerin korunmasıyla ilgili Topluluk mevzuatı uyarınca kişisel özel alan ve kişisel ahlak alanını bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulmuştur. Bu kesin sınırlamalar haricinde kamu yararı şartına bağlı sınırlamalar ise 4.maddenin ikinci fıkrasına göre; fikri mülkiyet hakları dahi gerçek ya da tüzel kişilerin ticari ilişkiler, mahkeme süreci ve hukuki yardım, inceleme, soruşturma ve denetim amacının korunması olarak düzenlenmiştir (Regulation 1049/2001, Md.4).

Ayrıca Tüzük'te başvurucuların hangi kurumlara ne şekilde başvuru yapacakları belirtilmiştir (Regulation 1049/2001, Md. 6). Buna göre Tüzük bilgi ve belgelere erişimin 15 günlük sürede tamamlanmasını istemiştir. Kurumlara yapılan bilgi edinme başvurularının ne şekilde ilerleyeceği yine Tüzüğün 10.maddesinde yer almıştır (Regulation 1049/2001, Md.10).

2.2.3. Kamu Yönetiminde Açıklık Bağlamında Avrupa Birliği'nde Bilgi Edinme Hakkı

Gizlilik ve kapalılık anlayışı çerçevesinde etkinliğini sürdüren yönetimlerde halk her zaman arka plana atılmış vaziyettedir. Başka bir deyişle yönetim merkezli bir idare anlayışı var olmaktadır. Böylece demokratik yönetim modellerinden oldukça uzaklaşan bir eğilime sahip olurlar. Bu durumda vatandaşlar devlet karşısında temel hak ve özgürlükleri olmayan veya oldukça kısıtlanmış bir topluluk olarak görülmektedir. Yönetimin faaliyetlerine ilişkin bilgi edinme veya uygulamaların gerekçelerini öğrenme gibi bir haktan yoksun kalmak durumundadırlar. Sosyal devlet anlayışının yerleşmesiyle birlikte devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesi geniş bir yelpazeye uzanmıştır. Bu durum zaten gizlilik ve kapalılık içerisinde işleyen yönetimler tarafından toplum üzerinde çekilmez bir baskı aracına dönüşmesine neden olmuştur (Chevallier, 1994, s.70).

Otoriter ve baskıcı yönetimlerin aksine demokratik yönetimlerde bireylerin hak ve özgürlüklerinin üst düzeyde korunduğu söylenebilir. Temel hak ve hürriyetleri güvence altına alınmış bireylerden oluşan toplum yönetim faaliyetlerine katılma noktasında isteklidir. Halkın yönetime katılımıyla birlikte yönetime şeffaflaşmaktan başka yol görünmemektedir. Hesap verebilirlik anlayışının hâkim olduğu kamu yönetimlerinde açık ve şeffaf yönetim anlayışının sağlanması daha

kolaydır ve bu durumun turnusol kâğıdı da vatandaşın yönetimin eylem ve işlemlerine ilişkin bilgi ve belgelere ulaşma hakkının etkin şekilde kullanmasıdır.

Avrupa Birliği'nde bilgi edinme hakkı AB kurumlarının vatandaşlara karşı şeffaf yönetim vurgu yapması ve daha açık bir yönetim anlayışı sergilemeleri üzerindeki etkisini artırıcı bir özellik taşımaktadır. Demokratik bir yönetim yapısı olan AB, yönetimde açıklık ve şeffaflık ilkelerini temel alan bir anlayışı desteklemektedir. Bu bağlamda AB'nin bilgi edinme hakkı müktesebatı incelendiğinde vatandaşların gerek yönetimde şeffaflık ve açıklık talep hakları gerekse iyi yönetim haklarının açıkça belirtilmesi göze çarpmaktadır.

Avrupa Birliği'nde yönetsel reformların uygulanması ve vatandaşların yönetim üzerindeki etkinliğinin artırılması bağlamında iyi yönetim ilkeleri benimsenmiştir (Beyaz Kitap, 2001). Beyaz Kitap iyi yönetim ilkelerini beş temel grupta sıralandırmaktadır. Bunlar; açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve ekonomik ve sosyal uyum. Avrupa Birliği'nde vatandaşların yönetimde açıklığın sağlanması üzerindeki etkisi bakımından Beyaz Kitap önemli bir yere sahiptir. Beyaz Kitap'ta yer alan açıklık ilkesinden kasıt tüm AB kurumlarının açık bir yönetim felsefesinde hareket etmesi gerekliliğinin vurgulanmasıdır. Aynı zamanda kurumların karar alma süreçlerinde vatandaşlara karşı olabildiğince şeffaf olmaları ve vatandaşla iletişim halinde olmaları belirtilmiştir. Kurumların vatandaşla olan iletişimde mümkün olduğunca sade ve anlaşılabilir bir dil kullanması gerektiği belirtilmiştir (Beyaz Kitap, 2001, s.11).

Avrupa Birliği'nde BEH'nin açıklık ilkesi bakımından değerlendirilmesinde 'Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonu Belgelerine Halkın Erişmesi Tüzüğü'nün 17. Maddesi göre düzenlenen AP Belgelere Erişim Yıllık Raporu (APBEYR)'nin ayrı bir yeri bulunmaktadır. 2017 Belgelere Erişim Yıllık Raporu'na göre belgelere erişim için 2017'de alınan 452 başvurunun 422'si olumlu (%93.36)30'u olumsuz (%6.63); 2016'da alınan 499 başvurunun 466'sı olumlu (%93.38) 33'ü olumsuz (6.63) ve 2015'te alınan 444 başvurunun 400'ü olumlu (%90.09) 44'ü olumsuz (%9.91) sonuçlanmıştır. Ayrıca kamu erişimine açık olmayan belgelere ilişkin başvurularda 2017'de yapılan 84 başvurunun 54'ü olumlu (%64.28), 2016'da yapılan 136 başvurunun 113'ü olumlu (%83.09) ve 2015'te yapılan 107 başvurunun 63'ü olumlu (%58.88) cevaplanmıştır (APBEYR, 2017, s.8-9).

2.2.4. Vatandaşın Kamu Yönetimini Denetlemesinin Bir Aracı Olarak Avrupa Birliği'nde Bilgi Edinme Hakkı

Geleneksel kamu yönetiminin getirdiği yönetimde gizlilik olgusunun son yıllarda yerini modern kamu yönetiminin açıklık anlayışına bırakmasıyla birlikte kamu yönetiminin vatandaşlar eliyle denetiminin önemi daha net anlaşılmaktadır. Geleneksel kamu yönetimlerinin özelliklerinden birisi olan halktan ve halka hesap vermekten kaçan, kendisini halktan üstün ve halkın efendisi gören yönetim anlayışı üzerinde denetim anlamında bir uygulama söz konusu olamamaktaydı. Bu yönetimlerde halk adeta yönetimin kölesi konumunda olup verilen emirlere uyma yükümlülüğü altında bırakılmış, uygulamalara yönelik gerekçeler elde edememiş ve yönetimin yanlış ve kötü faaliyetlerini şikâyet edecek bir merci bulamamıştır. Ancak zaman içerisinde yaşanan sosyolojik ve tarihsel olaylar kamu yönetimlerini de etkilemiş ve değişen dünya şartlarına ayak uydurmaya zorlamıştır. Demokratik yönetim anlayışının yerleşmeye başlaması ve modern yönetim sistemlerinin vatandaş odaklı yapısının yönetimlerde etkin olmaya başlamasıyla birlikte kamu yönetiminin denetlenmesi ve denetim için izlenecek adımları tartışmaya açılmıştır.

Yönetimde denetim olgusundan beklenen yönetenlerin kötü yönetim uygulamalarına son vermek, idarenin bağlayıcı olan hukuk kurallarına riayet etmesini sağlamak, vatandaşların yönetim üzerindeki etkinliğini artırarak yönetimin sürekli bir şekilde hesap verebilecek konumda tutmaktır. Yönetimin gizlilik içerisinde bulunduğu dönemlerdeki keyfi ve taraflı davranışlar, kamu hizmetlerindeki aksaklıklar, vatandaşı önemsememe, kamu hizmetlerine verilen önemin azaltılıp verimsiz, kalitesiz ve düzensiz bir hizmet anlayışı ile çalışma, bürokratik kırtasiyecilik ve gereksiz formaliteler vs. kamu yönetiminde denetimin önemini bir kez daha doğrulamaktadır.

Bu anlamda Avrupa Birliği çerçevesinde bilgi edinme hakkı, dilekçe hakkının kullanımına benzer şekilde, vatandaşlara anayasal bir hak olarak tanınmıştır.

2.3. OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU

Bu bölümde Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık Kurumunun gelişim süreçleri ve yasal altyapıları ele alınacaktır. Bunun yanı sıra AB Ombudsmanı'nın AB'nde açıklık ve yönetimin denetlenmesindeki rolleri ortaya konulacaktır.

2.3.1. Ombudsmanlık Kurumunun Gelişimi

Devlet mekanizmasının var olduğu tüm tarih boyunca halk, uygulanan yazılı ve yazısız hukuk kurallarına uymayan davranışlara karşı tepkisini ortaya koymuştur. Devleti yönetenlerin yanlış uygulamalarına karşı şikâyet kurumunun bağımsız kurullarca işletilmesi bu tepkilerin sonucu ortaya çıkmıştır (Avşar, 2007, s.35). Yönetimin haksız uygulamaları ve hukuk dışılığın önlenmesi amacıyla geliştirilen yönetsel sistemlerden birisi de ombudsmanlık müessesesidir.

Ombudsmanlık, toplum açısından değerlendirilecek olursa, adalet mekanizmasının daha hızlı ve etkili bir şekilde işletildiği, devletin hizmet sunmakla yükümlü olduğu bireylere karşı, hızlı, kaliteli ve güler yüzlü hizmet anlayışının denetiminden sorumlu olmakla birlikte; devlet kurumları açısından, uygulanan haksız ve hukuka aykırı uygulamaları engelleyici, düzeltici ve bu yanlışların tekrarını ortadan kaldırmaya yönelik bir işlev üstlenmektedir.

2.3.1.1. Dünyadaki Gelişimi

Ombudsmanlık kurumunun dünya siyasi, hukuki ve yönetsel tarihinde nasıl ortaya çıktığı konusu ülkemizdeki gelişiminin analizi bakımında oldukça büyük öneme sahiptir (Erdengi, 2009, s.11). Kurumun, gelişim sürecinin yansımalarının ve bu süreçteki zorlukların göz önüne alınarak değerlendirilmesinin günümüzde farklı ülkelerde ve ülkemizde yürürlükte olması konusunda bizi aydınlığa kavuşturacaktır.

İlk olarak ombudsmanlık kurumuna yönelik yapılan çalışmalarda, kurumun ortaya çıkışının Roma İmparatorluğu'nda halkı Plebi Senatosunun yetkilerine karşı koruması için görevlendirilen 'Halk Tribünleri'ne, M.Ö. 206 – M.S.220 yıllarında Çin'de Han Hanedanlığı döneminde etkili olarak çalışan 'Yuan Kontrol Kurumu'na ve 17.yüzyılda Amerika'da 'Censors Kurumu'na dayandırıldığını görmekteyiz (Altuğ, 2002, s.54). Bazı çalışmalarda bu kurumun İslam Devleti'nde, halkın

şikâyetlerini dinleyen ve idarecilerin görevlerini gereği gibi yerine getirip getirmediğini kontrol eden ‘Muhtesip Kurumu’nun karşılığı olduğuna yer verilmiştir. Bu kurum daha sonralarda Emevi, Abbasi, Memlük ve Selçuklu ’da ‘Dar’ül Adl’ ve ‘Dar’ül Mezalim’ adı altında devam etmiştir (Akpınar, 2006, s.22; ,Temizkan, 2008, s.56).

Ombudsmalık kurumunun daha kurumsal ve amacına yönelik olarak ortaya çıkmasında Osmanlı Devleti’nin etkilerinin olduğu yerli ve yabancı kaynaklarda ifade edilmiştir. Bu kaynaklara göre kurumun tarihsel dönüşümünün noktası olarak 1709’da Paltova Meydan Savaşı’nda Ruslara yenilen İsveç Kralı XII. Charles Osmanlılara sığınmıştır. Charles o dönemde ülkesinde çıkan huzursuzluklar ve isyanlarında etkisiyle ülkesindeki idarecileri, yargıçları ve memurları yasalara uymalarının denetimi için ‘*Högste Ombudsmannen*’ yani Yüksek Vekil atamıştır. Bugün birçok ülkede uygulamasını gördüğümüz ombudsman kurumundan farklı olarak bu Vekil sadece krala hizmet eden ve onun emirlerini yerine getiren kişidir (Erdengi, 2009, s.12).

XII.Charles ülkesindeki hakimiyetini elinde tutma amacıyla atadığı bu vekilin Osmanlıdaki ‘Kadı-ül Kudat’ adı verilen müesseseden etkilendiği birçok araştırmada yer almaktadır. Kadı-ül Kudat Kurumu Osmanlılarda bir başyargıçlık makamıdır. Bu makamın görevi; ‘hukukun, sultan dâhil memurlarca, halkın birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenlerken uygulanmasını ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmesini güvence altına almaktı. Bunu yaparken Başyargıç, halkın haklarını memurların adaletsizliğine ve güçlerinin kötüye kullanılmasına karşı korumuş oluyordu’ (Pickl, 1986, s.39). Bu kurumun devlet yapısı içerisinde kararların hızlı ve etkili bir şekilde uygulanmasının İsveç Kralı üzerindeki etkisi sonucu ombudsmanlık kurumunun temellerinin atıldığını görmekteyiz.

XII. Charles daha sonraları ülkesine geri döndüğünde görevlendirdiği ‘Högste Ombudsmannen’ vekilinin, kendisine yokluğunda yapılan icraatlarla ilgili sunduğu rapordan memnun olmuş ve bu kurumun daha etkili ve yaygın şekillerde uygulanması için gerekli girişimleri başlatmıştır (Peters, 2005, s.698). Bunun üzerine ombudsman kurumunun adı 1719 yılında “Justuliekansler – JK” olarak değiştirilmiş ve 1766 yılından itibaren ise Ombudsman atama yetkisi kraldan Riksdag’a geçmiştir (Ataman, 1997, s.780). Ombudsmanlık kurumunun anayasal bir kurum olarak ele alınması 1809 tarihinde yürürlüğe giren İsveç Anayasası’yla olmuştur (Özden, 2005,

s.23). Bu tarih aynı zamanda Ombudsmanlık Kurumunun kuruluş tarihi olarak kabul edilmektedir.

1809 tarihinden sonra 1919 yılına kadar Ombudsmanlık adına bir sessizlik dönemi hüküm sürmüştür. Ancak 1919 tarihinde Finlandiya'nın anayasa değişikliğiyle monarşik yapıdan koparak cumhuriyet sistemine geçmesiyle birlikte anayasal olarak bir Ombudsmanlık Kurumu kurulmuştur. 1. Dünya Savaşı'nın ardından dünyada süregelen demokratikleşme çabalarıyla birlikte Ombudsmanlık Kurumu da devletlerin yapısında yerini almaya başlamıştır. Finlandiya'nın ardından 1955 yılında Danimarka, 1952 yılında Norveç'te Askeri Ombudsmanlık, 1963 yılında Yeni Zelanda, 1967 yılında İngiltere ve 1973 yılında ise Fransa Ombudsmanlık Kurumu'yla tanışmıştır (Magnet, 2003, s.678; Peters, 2005, s.698).

Ombudsmanlık Kurumunun İskandinav ülkelerindeki gelişimi ve Kara Avrupa'sında yayılmasının ardından dünyanın hemen her bölgesindeki devletler tarafından uygulamaya konulan bir Kurum olduğunu görmekteyiz. Avrupa dışında uygulamaya koyulduğu ülkeler; 1966'da Tanzanya, 1971'de İsrail, 1972'de Avustralya, 1973'te Kanada, Hindistan ve Papua Yeni Gine ve 1979'da Kolombiya gibi ülkelerde yerleştiği gözlenir.

Amerika kıtasına bakıldığında ise kendine özgü hukuk ve siyasi yapısı nedeniyle tek bir kurum olarak değil, federe devletlerde gelişen bir kurum olarak karşımıza çıkar. Sovyetler Birliğinin dağılmasının ardından Doğu Avrupa'da, var olan insan hakları ihlalleri konusunun önemli bir sorun olarak yansıdığı ve bunun sonucunda Doğu Avrupa ülkelerinin kendi ombudsmanlık sistemlerini kurmaya başladıkları görülmektedir.

Tablo 3: Ulusal Ombudsmanların Kuruluş Yılları

Yıl	Ülke	Yıl	Ülke	Yıl	Ülke
1809	İsveç	1973	Hindistan	1993	Peru
1919	Finlandiya	1973	Zambiya	1995	Botsvana
1952	Norveç	1975	Papua Yeni Gine	1996	KKTC
1955	Danimarka	1976	Portekiz	1997	Ukrayna
1959	Batı Almanya	1976	Trinidad	1997	Yunanistan

1962	Yeni Zelanda	1978	Tasmania	1997	Rusya
1962	Norveç	1978	Porto Riko	1998	Bulgaristan
1966	Tanzanya	1979	Kolombiya	2000	Kosova
1967	İngiltere	1980	Gana	2001	Azerbaycan
1969	Kuzey İrlanda	1981	İrlanda	2001	Slovakya
1970	Kanada	1981	Hollanda	2003	Lüksemburg
1971	İsrail	1981	İspanya	2004	Bermuda
1972	Avustralya	1987	Guatemala	2006	Çek
1973	Fransa	1990	Nepal	2012	Türkiye

Kaynak: Pickl, 1986: 41; Özden, 2010: 34; Demir, 2012: 93,94.

2.3.1.2. Avrupa Birliği'nde Gelişimi

Avrupa Birliği'nde ilk Ombudsmanlık fikrinin ortaya çıkışı 1975 yılındaki Avrupa Konseyi İstişari Asamblesinde üye devletlere tavsiye edilmiştir. Ayrıca Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi 1985 yılındaki kararında ülkelerdeki ombudsmanlık kurumlarının insan haklarına ilişkin ödevlerinin yanında kamu yönetiminin denetlenmesinde ve devletin şeffaflık kriterlerinin artırılması yolunda büyük önemde olduğu vurgulanmış ve geliştirilmesi için çalışmalar yapılması tavsiyelerinde bulunmuştur (Erhürman, 2001, s.304; Saylan, 2007, s.137). Bu tavsiye kararının ardından AB üyesi ülkelerde ombudsmanlık kurumu sayısı artmıştır.

Avrupa Ombudsmanı düşüncesi Birlik gündemine 1970'li yıllarda girmiş olmasına rağmen 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşmasına kadar sadece üye devletlerin kendi bünyelerinde mevcut olan bir kurum olarak gelişim göstermiştir. 1992 Maastricht Antlaşmasına kadar olan süreçte özellikle İspanya ve Danimarka'nın AB üzerindeki baskıları söz konusu olmuştur. 1990 yılında düzenlenen ilke Hükümetlerarası Konferans Roma'da yapılmıştır (Biering, 2005, s.48-49). Bu Konferans'ta ombudsmanlık, Danimarka'nın Birlik için Ombudsmanlık sistemi önerisi ve bu öneriye İspanya ve İngiltere'nin destek vermesi sonucu gündeme alınmıştır. Avrupa Birliği Ombudsmanı görüşünün bu konferansta kabulü ve sonrasında, 1992 yılında düzenlenen Maastricht Antlaşmasınının 138/E maddesi ile ortaklık yaşamının demokratikleşmesi süreci içerisinde, ortaklık kurumlarının

saydamlığını sağlayarak yurttaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkilerini güçlendirmeyi, ayrıca, yurttaşın şikâyetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik işlemlerinde yurttaşın yardımcı olmayı amaçlayan “Avrupa Ombudsmanı” kurulmuştur (Temizel, 1997, s.36).

Avrupa Birliği’ne üye devletlerin idari ve yönetim yapısında bulunan kamu denetçiliği kurumunun Birliğin bir bütünsel olarak yapısında bulunması sürecini hızlandırması ve Avrupa Ombudsmanı’nın da statüsünün belirlenmesi ile ilgili Avrupa Parlamentosu kararı 9 Mart 1994 tarihinde kabul edilmiştir.

2.3.2. Yasal Düzenlemeler

Avrupa Birliği’nde Ombudsmanlık Kurumu’na ilişkin yasal düzenlemeler 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması) ile başlar. Daha sonra bu antlaşmayı 1994 tarihinde imzalanan AB Ombudsmanının hukuki statüsüne ilişkin Avrupa Parlamentosu kararı ve bu karara ilişkin 2002 yılında yapılan düzenlemeler; 1997 yılında Avrupa Ombudsmanı Uygulama Yönetmeliği ve 2004 ve 2008 yıllarında bu yönetmeliğe ilişkin düzenlemeler; 2001 yılında ‘Avrupa İyi Yönetim Kodu’ ve sonrasında 2009 yılında Lizbon Anlaşması takip etmiştir.

Bu yasal düzenlemeler ışığında Avrupa Ombudsmanının gelişimi ve yapısını incelemek için bu yasal düzenlemeler ayrı ayrı ele alınarak incelenecektir.

2.3.2.1. Maastricht Antlaşması’nda Ombudsmanlık ile İlgili Yer Alan Düzenlemeler

Maastricht Antlaşması’nda (AB Antlaşması) Ombudsmanlık Kurumu’na ilişkin düzenlemeler 2 madde çerçevesinde ele alınmıştır.

Maastricht Antlaşması’nda düzenlenen Birlik vatandaşlarına ilişkin haklardan biri olarak yer alan hak Birlik vatandaşlarının dilekçe ve ombudsmana başvuru hakkıdır. Bu bağlamda Maastricht Antlaşmasınının 24. maddesine göre;

“Her Topluluk vatandaşı dilekçe hakkına ve bu Antlaşmanın 228.maddesine göre ombudsmana başvurma hakkına sahiptir. Ayrıca yine bu maddede yer alan ifadeye göre her Birlik vatandaşının Birliğin organlarından herhangi birine ya da Birlik Ombudsmanına 314.maddesinde belirtilen resmi

dillerden birisi ile başvurma ve aynı şekilde yanıt alma hakkına sahiptir.”(Maastricht Antlaşması, 1992, md.24).

Maastricht Antlaşmasınının 228. maddesinde ombudsmanlık kurumuna ilişkin düzenlemeler yer almaktadır (Bozkurt, Özcan ve Köktaş, 2005, s.391). Bu maddede Avrupa Ombudsmanı'nın seçilmesi, başvuracak kişileri, Ombudsman soruşturmaları, Parlamento'ya karşı sorumluluk ve yıllık raporlar, Ombudsman'ın görev süresi ile ilgili düzenlemeler ve Ombudsman'ın bağımsızlığı konularında genel düzenlemeler yer almaktadır.

2.3.2.2. Avrupa Ombudsmanınının Hukuki Statüsüne İlişkin Avrupa Parlamentosu Kararı

Maastricht Antlaşması'nın Ombudsmanlık Kurumu ile ilgili düzenlemelerinden (Maastricht Antlaşması, 1992, md.228/4) “Avrupa Parlamentosu, Komisyon'un görüşü ve Konsey'in nitelikli çoğunluğa uygun olarak verdiği onay ile ombudsmanın görevlerini içeren düzenlemeleri ve genel şartları belirler.”ifadesi ile Avrupa Ombudsmanı'nın hukuki temellerini düzenleyen bir Avrupa Parlamentosu Kararı alınmıştır. Maastricht Antlaşması'nın 228. Maddesinin son fıkrasına dayanarak düzenlenmesi öngörülen AP Kararı, Avrupa Ombudsmanı Statüsü (The European Ombudsman Statute) olarak adlandırılmış ve 1994 yılında kabul edilmiştir. Ancak Mart 2002'deki düzenlemeyle bu statünün 12. ve 16.maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Daha sonra Haziran 2008 yılında yapılan bir düzenlemeyle Statü metni yeniden düzenlenerek yürürlüğe sokulmuş ve şimdiki halini almıştır. Bu karar 17 maddeden oluşmaktadır.

1994 yılında alınan bu AP Kararı Avrupa Ombudsmanınının etkinliğine ilişkin olarak çok kapsamlı bir düzenleme olmayıp sadece genel çerçeve niteliği taşımaktadır (Tosbıyık, 2008, s.42). Bu anlamda bu Kararda Ombudsmanlık sistemi ile ilgili olarak kurumun görev ve yetkileri, parlamento ve diğer Birlik kurumları karşısındaki pozisyonları düzenlenmemiştir. Örneğin Ombudsmanın AP arasındaki ilişki ile ilgili somut bir adım atılmamıştır. Parlatentonun Ombudsman seçimine ile ilgili olarak yetkilerini kısıtlayıcı hukuki bir düzenleme de mevcut değildir. Bu durum AP'nin Ombudsmanlık üzerinde sınırsız yetkisi olması anlamı taşımaktadır. Bu konu özellikle Ombudsman seçiminde farklı uygulamalara ve belirsiz ve kararsız adımların atılmasına sebep olmuştur (Tosbıyık, 2008, s.43; Süt, 2010, s.59).

2.3.2.3. Avrupa Ombudsmanının İşleyişi İle İlgili 1997 Tarihli Uygulama Yönetmeliği

1994 tarihinde AP, Avrupa Ombudsmanı Statüsü Kararı'nın 14.maddesinde yer alan Ombudsmanın faaliyetlerine ilişkin bir uygulama yönetmeliği çıkarılması gerektiğini vurgulamıştır. Bu uygulama yönetmeliği ayrıca Maastricht Antlaşmasının 138/e ve 8/d maddeleri, AKÇT Antlaşmasının 20.maddesi ve EURATOM Antlaşmasının 107.maddesinin gereği olarak düzenlenmiştir.

Avrupa Ombudsmanı'nın statü ve faaliyetlerine ilişkin bu yönetmelik 4 Ekim 1996 tarihinde hazırlanmış olup yürürlüğe 1997 tarihinde girmiştir. 1997 tarihli Ombudsman'ın hukuki statüsü ile ilgili düzenlenen yönetmelikte 8 Temmuz 2002 tarihinde önemli değişiklikler yapılmıştır (Uygulama Yönetmeliği). Ancak Yönetmeliğe son halini veren düzenlemeler 5 Nisan 2004 ve 8 Temmuz 2008 tarihlerinde yapılmıştır.

Yönetmelik'te vatandaşın Ombudsman'a yapacağı şikâyetlerin prosedürleri açıklanmıştır. Alınan şikâyetlerin tanımlanması, şikâyetlere numara verilip kaydedilmesi, şikâyeti alan görevlinin kim olduğu ile ilgili birtakım bilgilerin yer aldığı belge vatandaşın şikâyeti sonrası kendisine verilir (Uygulama Yönetmeliği, 2008, md.2). Şikâyetlerin kabulüne ilişkin olarak Ombudsman'ın yapacağı ilk inceleme ve değerlendirme işi şüphesiz yapılan şikâyetin yasal dayanaklar çerçevesinde kendisinin görev ve yetki alanına girip girmediği hususudur. Eğer yapılan şikâyet Ombudsman'ın görev ve yetkisi dâhilinde ise Ombudsman yapılan şikâyetin konusu ile ilgili şikâyet sahibi tarafından daha fazla bilgi ve belge talep edebilir (Uygulama Yönetmeliği, 2008, md.3). Ombudsman kendisine yapılan şikâyetin kabul edilebilir olmasına karar vermesi halinde bu kararı şikâyet sahibi ve şikâyet konusu olayla ilgili kuruma bildirir. Ombudsman ilgili kuruma şikâyetin bir örneğini göndererek 3 ay içerisinde şikâyet konusu ile ilgili görüşünü ve savunmasını ister. Ombudsman yürüttüğü soruşturmanın sonuca ulaşabilmesi amacıyla soruşturmaya ilişkin AB kurumlarından ve üye devletlerin kurumlarından bilgi ve belge talebinde bulunabilir (Uygulama Yönetmeliği, 2008, md.4). Ombudsman şikâyet başvurusu sonucunda şikâyet sahibinin kötü yönetime maruz kaldığı kanısına varır ise hem vatandaşın haklarının korunması hem de kurumlara olan güvenin korunması amacıyla şikâyet sahibi ve ilgili kurum arasında işbirliği sağlamaya

yönelik adımlar atar (Uygulama Yönetmeliği, 2008, md.6). Ombudsman taraflara sunduğu dostane çözüm önerisi sonrası ilgili kurumun tavrının değişmediği gözlenmesi yahut ilgili kurumun uyguladığı kötü yönetim genelleşmiş bir hal alması sonucunda ilgili kurum hakkında eleştirel bir yorum yapabilir ve dosyayı kapatarak taraflara bilgi verir (Uygulama Yönetmeliği, 2008, md.6). Ombudsman, uygulamada yapılan yönetim yanlışları ve bu kötü yönetimin geneli ilgilendiren bir hal alması sonucunda ilgili kurum ve şikâyet sahibine tavsiyelerini içeren bir rapor hazırlayarak gönderir. Bu rapor sonrasında ilgili kurum Ombudsman'a detaylı bir cevap yazısı gönderir. Bu yazıda Ombudsman'ın tavsiyelerinin kabul edildiğinin ve uygulamaya konulduğunun belirtilmesi gerekir aksi takdirde Ombudsman yapılan yönetsel yanlışları ve kötü yönetim uygulamalarını detaylı bir rapor şeklinde Avrupa Parlamentosu'na sunar. Ayrıca şikâyet sahibi ve ilgili kurum bilgilendirilir ((Uygulama Yönetmeliği, 2008, md.7). Ombudsman'a yapılacak başvuru Anlaşma ile belirlenen 12 Birlik resmi dillerinden birisi ile yapılabilir. Aynı şekilde Ombudsman faaliyetlerine ilişkin olarak yapılan açıklamalar ve raporların dilleri de bu resmi dillerden birisi ile yapılmalıdır. Ombudsmanın üye devletlerin makamları ile yapacağı anlaşmalar, yardım talepleri vs. üye devletin resmi dili ile yapılır. Ombudsmanın görevlerinden olan yıllık düzenlenen raporlar mümkün olduğunca tüm Birlik resmi dilleri ile yayınlanmalıdır (Uygulama Yönetmeliği, 2008, md.13). Avrupa Parlamentosu 5 Nisan 2004 ve 3 Aralık 2008 tarihinde yapılan düzenlemelerle 8 Temmuz 2002'de kabul edilen Uygulama Yönetmeliği değişikliklerini yürürlükten kaldırmıştır. Şu anki kararlar 1 Eylül 2016 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanacaktır (Uygulama Yönetmeliği, 2008, md.14).

2.3.2.4. Avrupa İyi İdari Davranış Kodu

Avrupa Parlamentosu'nun 2001 tarihinde onayladığı 'Avrupa İyi İdari Davranış Kodu' AB kurum ve yapılarının halkla ilişkilerde uymakla yükümlü oldukları bir dizi davranış kalıplarını düzenlemektedir. 2000 yılında Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nı düzenlemek amacıyla toplanan Komisyon'a gözlemci olarak katılan Avrupa Ombudsman'ı 'iyi yönetim' hakkının Şart'a eklenmesini talep etmiştir. Kabul edilen teklif sonrası bu hak Şart'ın 41. Maddesi'nde yer almıştır (Diamandouros, 2005, s.227).

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı 41. Maddesi'ne göre herkes işlerinin AB kurumları tarafından bağımsız, tarafsız ve adil bir şekilde görülmesini isteme hakkına sahip olduğunu bildirmiştir. Ayrıca herkesin kendisine yönelik bir işlemin icrasından önce dinlenilmesi hakkını; herkesin kendisiyle ilgili bilgi ve belgelere erişim özgürlüğü olduğunu ve özel hayatın gizliliğine ve ticari sırlarına saygı gösterilmesi gerektiği; idarenin işlem ve eylemleri için gerekçe belirtmesi yükümlülüğünü düzenlemektedir.

Avrupa İyi İdari Davranış Kodu Avrupa Ombudsmanı için görev ve yetkilerini kullanırken rehber niteliği taşımaktadır. Aynı şekilde bu yasa AB kurumlarının yöneticileri için yönetimde sergileyecekleri yüksek standart ilkeleri için önemli bir kaynak olmaktadır. Yine bu bağlamda Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 41. Maddesinde vatandaşların AB kurumlarından iyi yönetim kavramı altındaki uygulamalar aracılığıyla hizmetler alması vatandaşların en temel haklarından sayılmıştır.

Avrupa İyi İdari Davranış Kodu 27 maddeden oluşan bir iyi yönetim kriterleri kanunudur. Bu yasanın içerisinde yer alan iyi yönetim ilkelerinden bazılarını sayacak olursak; ayrımcılık yapmama, kanuna uygun davranma, nezaket, objektif ve dürüst davranma, yetkinin kötüye kullanılmaması, belli bir süre içerisinde cevap verilmesi, kararların konunun amacına uygun olması, bilgi ve belgelere erişime kolaylık sağlanması gibi ilkeler iyi yönetim davranışının temelini oluşturmaktadır (Avrupa İyi İdari Davranış Kodu, 2001).

2.3.3. Avrupa Ombudsmanının Seçimi ve Seçilme Kriterleri

Avrupa Ombudsmanının seçilmesine ilişkin olarak ilk düzenleme 1994 yılında kabul edilen Ombudsmanın görev sorumluluklarını düzenleyen Parlamento kararıdır. Bu kararın (Statü) 6.maddesi Avrupa Ombudsmanının seçimine ilişkin düzenlemelere konudur. Bu maddeye göre Avrupa Ombudsmanı her Parlamento seçimleri ile birlikte yenilenir ve atanır. Ancak bu 'atanır' ibaresi 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Anlaşmasının 228.maddesiyle birlikte 'seçilir' ifadesine dönüşmüştür (Köseoğlu, 2010, s.40). Avrupa Ombudsmanı olarak seçilebilmek için Statü'nün 6.maddesinde yer alan bazı kriterler mevcuttur. Bu kriterler;

- AB vatandaşı olmak,
- Medeni ve siyasi haklara sahip olmak,

- Bağımsızlığından şüphe edilemeyecek olması,
- Ülkesinde yüksek yargı görevleri için gereken şartlara sahip veya ombudsmanlık kurumunda görev almış ve görevinin gerektirdiği bilgi ve birikime sahip olmalıdır.

Avrupa Ombudsmanını, Avrupa Parlamentosu'nda yapılacak oylama sonucunda belirlenir. Avrupa Ombudsmanlığı için her aday en az 2 üye ülkenin desteklediği en az 40 AP üyesi tarafından desteklenmelidir (RPEP, 2019, Md.219).Oylamada AP üyelerinin en az yarısı hazır bulunmalıdır. Bu oylamanın ilk iki turunda mevcut bulunan üyelerin en az yarısının oyunun alınması ile seçilir. Ancak ilk iki turda hiçbir aday yeterli çoğunluğa ulaşamadığı takdirde ikinci turda en çok oyu alan adaylar üçüncü turda yarışır ve en fazla oyu alan Avrupa Ombudsmanı olarak seçilir (RPEP, 2017, Md. 219/6,7). Ombudsmanın görev süresi Parlamentonun görev süresinin sona ermesiyle birlikte sona erer. Avrupa Ombudsmanı görevinin gerektirdiği şartları taşımaması, görevinin gereklerini yerine getirmediği veya görevi sırasında suç işlediğinin tespiti halinde görevden alınabilir veya kendisi istifa edebilir (Serzhanova, 2011, s.83). Ombudsman'ın görevden alınması halinde üç ay içerisinde Parlamento seçimlerine kadar bir Ombudsman atanır.

Avrupa Ombudsmanı'nın görev süresi 5 yıldır. Bununla birlikte seçilen Ombudsman'ın ikinci kez seçilebilmesine de olanak tanınmıştır. İlk Avrupa Ombudsmanı olan ve daha önce de Finlandiya Ombudsmanı olarak görev yapan Jacob Söderman 27 Eylül 1995'te üçüncü turda seçilmiştir (Gregory, 200, s.156-157). 1999'daki seçimde bir kez daha Avrupa Ombudsmanı seçilen Söderman görevini 2003'e kadar sürdürmüştür. İkinci Avrupa Ombudsmanı olan Nikiforos Diamandouros 1998-2003 tarihleri arasında ilk Yunanistan Ombudsmanı olarak hizmet vermiş ve 2003 yılında Avrupa Ombudsmanı görevine seçilmiş ve 2005 ve 2010 yılında tekrar seçilmiştir. Temmuz 2013'te ilk kadın Avrupa Ombudsmanı seçilen Emily O'Reilly Ekim 2013'te koltuğu devralmıştır. Emily O'Reilly 2018 Aralık ayında Avrupa Parlamentosu seçimini takip eden takvimde yeniden Avrupa Ombudsmanı seçilmiştir.

2.3.4. Avrupa Ombudsmanının Görev ve Yetkileri

Ombudsmanlık kurumunun en temel görev ve yetkisini insan haklarının korunması ve bu hakların ihlalinin şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından değerlendirilip çözüme kavuşturulmasında rol oynamaktır. Ombudsmanlık, genel itibariyle ‘yönetimsel kararlardan kaynaklanan ihlaller, yönetim yapısındaki bürokratik hantallıklar, kamu gücünün kötüye kullanımı, ayrımcılık, işlemlerin uzun ve yorucu bir süreçten geçmesi, yönetimin bilgi vermekten kaçınması ve bu konudaki hareketsiz kalma davranışı’ ile ilgili sorunlara çözüm bulmaya çalışır (Michalowska, 2007, s.228; Mokra, 2008, s.215).

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa vatandaşlarının yönetimle ilişkileri sebebiyle yaşadıkları olumsuz durumları uzun zaman alacak bir yargı ve mahkeme sürecinden kurtarmak ve bu yolla yaşanacak mali ve zaman israfının önüne geçmek amacı ile görev yapmak ve bu görevlerini yerine getirirken yasal anlamda araştırma ve soruşturma yetkileri olan ve bu soruşturmaları yaparken tarafsız, bağımsız, güvenilir, herhangi bir kimseden emir veya talimat almayan ve sorumluluk sahibi olarak görevlerini yerine getiren bir kurum modeli olarak karşımıza çıkmaktadır.

Avrupa Ombudsmanı'nın görev ve yetkileri Maastricht Antlaşması'nın 195.maddesinde, daha sonra Lizbon Anlaşması'nın 228. Maddesi ve Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsünü Belirleyen AP Kararında açıkça belirtilmiştir. Bu maddede Ombudsman, konusu adli makamları ilgilendiren ve adli soruşturma ve kovuşturma açılmış veya daha öncesinde bu durumlar söz konusu olmuş olan bir şikâyet konusu haricindeki durumlarda re'sen veya kendisine doğrudan ya da AP üyeleri aracılığıyla ulaşan bir şikâyet üzerine soruşturma başlatır. Ombudsman soruşturmaların kötü yönetim örneklerine rastladığı durumlarda ilgili idareye şikâyete ilişkin görüşlerini üç ay içerisinde bildirmesi için uyarır. Bu soruşturmaya ilişkin sonuçlar AP'na ve ilgili birim ve kişilere bildirilir. Ombudsman her yıl AP'na düzenli olarak yıllık rapor sunar. AP'na sunulacak bu raporlar Ombudsman'ın resmi internet sitesinde yayınlanacaktır.

1994 tarihli ve 2002'de yeniden düzenlenen Ombudsman'ın Statüsünü Düzenleyen AP Kararı'nın 2/1.maddesinde ise; “*Ombudsman, bu kanunda ve Antlaşmalarda belirtilen sınırlar dâhilinde, yargı görevini icra eden ATAD ve ATİDM dışında, Topluluk kurum ve organlarının aktivitelerindeki kötü yönetimlerini*

açığa çıkarmakta yardımcı olmalıdır. Birlik kurum ve organları haricinde hiçbir kurum ya da merciin faaliyetleri Ombudsman denetiminin konusu yapılamaz.”

Yukarıda ifade edilen maddeler ışığında Ombudsman, AB kurumlarının ve yapılarının gösterdiği kötü yönetim örneklerine karşı ve yine bu kurumların faaliyetlerinde Avrupa Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemelerinin görev alanı dışında kalan konularla ilgili çözüme en etkili ve hızlı bir biçimde ulaşılmasını sağlamaktır. Avrupa Ombudsmanı'nın yetki alanına giren AB kurumları dışında yerel, bölgesel ve ulusal kamu yönetimleri ve bunlara bağlı kurumlara ilişkin şikâyetler Ombudsman'ın yetki sahasının dışında yer alır. Eğer Ombudsman'a ulusal kurum ve kuruluşlara ilişkin şikâyet gelirse Ombudsman, bu şikâyetleri yetkili olan ulusal ombudsman, komisyon ya da Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komitesine gönderecektir (Vogiatzis, 2017, s.18). Yine Avrupa Parlamentosu, Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemelerinin sadece idari karar niteliğindeki uygulamaları Ombudsmanın yetkisi dâhilinde yer alır (Köseoğlu, 2010, s.41).

Ombudsman, yargı denetiminin sınırlı olduğu alanlardan olan Birlik'in Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Ortak Savunma ve Güvenlik Politikaları üzerinde de denetim yetkisine sahiptir (Vogiatzis, 2017, s.19).

Ombudsman yetkisi dâhilindeki görevleri yerine getirirken bağımsız olmak ve tarafsız davranmak zorundadır. Ayrıca Ombudsman hiçbir kişi, kurum ve kuruluştan emir ve talimat alamaz. Ombudsman gelen şikâyetler üzerine soruşturma süreci başlatabilir veya re'sen inceleme yapabilir.

2.3.5. Avrupa Ombudsmanına Başvuru ve Çalışma Şekli

Avrupa Ombudsmanı'nın statüsünü düzenleyen AP Kararı'nın 2. maddesinin 2. paragrafında da atıf yapılan Avrupa Birliği İşleyişi Anlaşması'nın (Lizbon Anlaşması) 228. maddesi ile yetkilendirilen Ombudsman'ın görevleri sayılmıştır. Buna göre; *“Birlik'in bütün vatandaşları veya Birlik üyesi devletlerin kurumlarında kayıtlı bürosu bulunan ya da bu ülkelerde ikamet eden gerçek veya tüzel kişiler, doğrudan ya da AP bir üyesi aracılığıyla Ombudsman'a, Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemelerinin görev alanı haricindeki, Topluluk kurum ve kuruluşlarının kötü yönetim örneklerini şikâyet edebilir.”* Buradan anlaşıldığı üzere Ombudsman'a başvurmak için Birlik vatandaşı olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Gerçek kişilerin yanı sıra tüzel kişilerde bu haktan yararlanabilmektedir. Ayrıca kişi, Birlik

kurumlarındaki kötü yönetimden etkilenmese bile Ombudsman'a şikâyetle bulunabilir (Harden, 2001, s.214). Eğer AB vatandaşı ve AB ülkelerinde ikamet etmeyen bir şikâyetçi kötü yönetimle ilgili bir şikâyetle bulunursa Ombudsman bu konuda re'sen soruşturma açmakla yetkili kılınmıştır. Belirtildiği üzere Ombudsman'a yapılacak şikâyetler ya kişi veya kurumlar tarafından doğrudan ya da bir parlamento üyesi aracılığıyla yapılacaktır.

Yapılan şikâyete ilişkin zamanaşımı süresi önemli bir noktadır. Şikâyet konusu olayın meydana geldiği tarihten itibaren iki yıl içerisinde Ombudsman'a başvuru yapılmalıdır. Ancak bunun bir önkoşulu şikâyetçinin, işlem veya eylem sahibi kurum veya kuruluşa gerekli başvuruları yapmış olmalıdır (Statü, md.2). Yani şikâyetçi Ombudsman'a başvurmadan önce şikâyetçi olduğu kuruma başvurup şikâyet konusu ile ilgili taleplerini dile getirmelidir. Bu durum şikâyetlerin Ombudsman'a gelmeden önce kurumlar tarafından gerekli işlemlerin yapıldığı takdirde hem Ombudsman'ın dosya yükünü hafifletecek hem de şikâyetçinin haklı olduğu konuda maddi ve manevi külfetlerini ortadan kalkacaktır. Bununla birlikte Ombudsman'a başvurmak için kötü yönetim uygulamalarından doğrudan etkilenmesi gerekli değildir (Tosbıyık, 2008, s.63).

Avrupa Ombudsmanı'na yapılacak şikâyetler AB Antlaşması'yla belirlenmiş olan 24 resmi dilden birisiyle yapılmalıdır (Uyg. Yön. Md. 13) . Şikâyetler yazılı biçimde veya elektronik ortamda düzenlenmiş bir formun doldurulmasıyla da yapılabilir (Uyg. Yön. Md.2/2). Şikâyet sahibi yaptığı başvuruda açık bir şekilde kimliğini ve şikâyet konusunu belirtmelidir. Ancak şikâyetçi yaptığı başvurunun gizli kalması yönünde talepte bulunabilir.

2.3.6. Başvuru Süreci ve Başvuruların Sonuçlandırılması

Avrupa Ombudsmanı şikâyet üzerine veya re'sen soruşturma yoluyla görev yetkisine sahiptir. İlk aşamada Avrupa Ombudsmanı,yapılan başvuruların kabul edilebilir olup olmadığına karar vermeden önce başvuru konusunun yetki denetlemesi yapar. Mahkemelerin yargısal faaliyetleri ve ulusal kurumların etkinlikleri ile özel kişiler ve ticari işletmelere yönelik konular Ombudsman'ın yetkisi dışında kalır. Eğer şikâyet yetki sınırları içerisinde kalırsa kabul edilebilir bir nitelik taşıyabilir. Ancak şikâyetin amacının belirlenememesi halinde veya iddia edilen olgu bir yasal sürecin konusunu oluşturması durumunda şikâyetin kabul

edilemez olduğuna karar verilir. Şikâyetçi, kabul edilebilir bir şikâyet sunmak için kişisel bir çıkarının olmasını ispatlamak zorunda değildir. Şikâyetçi, şikâyet konusunu oluşturan sebeplerin öğrenilmesinden itibaren iki yıl içerisinde Ombudsman'a başvurabilir. Ancak Ombudsman'a başvuru öncesinde ilgili kurum ve idare nezdinde gerekli girişimlerin yapılmış olması gereklidir (Vogiatzis, 2017, s.21).

Ombudsman açtığı soruşturma doğrultusunda Avrupa Birliği kurumlarından, ofislerinden, ajanslarından ve üye devletin yetkili birimlerinden soruşturmaya ilişkin bilgi ve belgeleri istemeye yetkilidir (Statü md.3; Uyg. Yön. Md.4). Ombudsman soruşturmaya ilişkin dikkate değer gördüğü uzman raporları ve komisyon çalışmaları ile ilgili kurum ve personele ilişkin kanıtları isteyebilir (Statü md.3/2; Uyg. Yön. Md. 4/6). Aynı zamanda Ombudsman yürüttüğü soruşturmaya ilişkin şikâyet sahibi ve ilgili kurumu bilgilendirmek ve soruşturmanın aşamalarından haberdar etmek zorundadır.

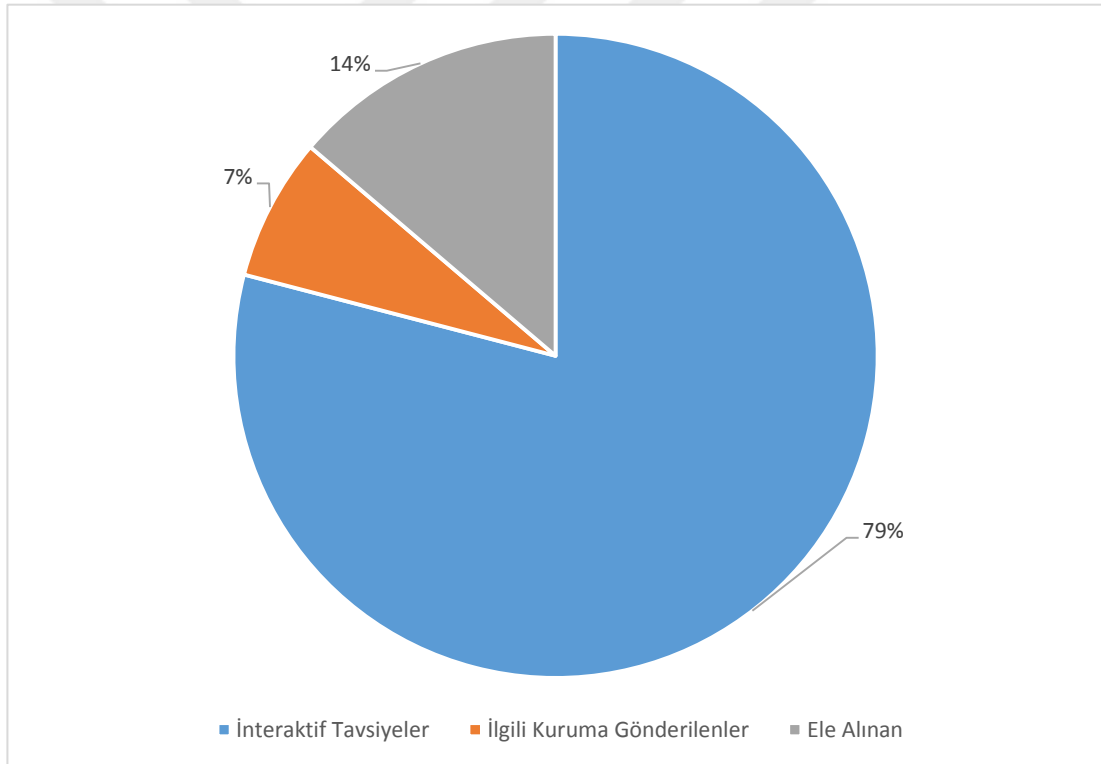
Ombudsman ilgili kurumlara soruşturma konusuna ilişkin kötü yönetim örnekleri hakkında ikaz eder ve kendilerini savunmalarını ister. Ombudsman bu savunma ve görüşleri şikâyet sahibine gönderir ve şikâyet sahibi isterse bu savunmaya cevap hakkını bir ay içerisinde kullanabilir (Uyg. Yön. Md.4).

Ombudsman şikâyetlerin incelenmesi sonucunda kötü yönetim uygulamalarının tespiti halinde bu uygulamaların sona erdirilmesi ve şikâyet sahibinin talepleri doğrultusunda dostane çözüm arayışı içerisine girer (Uyg. Yön. Md.6). Bunun sonucunda uzlaşırsa dosya kapatılır. Ancak uzlaşma sağlanamazsa Ombudsman eleştirel görüşlerini açıklayarak kuruma yönelik tavsiye taslakları gönderir. Bu durumda kurum üç ay içerisinde Ombudsman'a şikâyete ilişkin savunmalarını gönderir. Ombudsman kurumun görüşlerinin ve savunmalarının makul çerçevelerde olmadığı kanısına varırsa Avrupa Parlamentosu'na içerisinde maddi vakalarınve verilen tavsiyelerin yer aldığı bir özel rapor hazırlayarak sunar (Uyg. Yön. Md. 7/3). Bu özel rapor Ombudsman'ın son çaresi niteliğindedir. Rapor, eleştirel görüşler ve tavsiye taslaklarında olduğu gibi AP kararını verene kadar yasal olarak bağlayıcı değildir.

2.3.7. Avrupa Ombudsmanının Yayınladığı Yıllık Raporlar

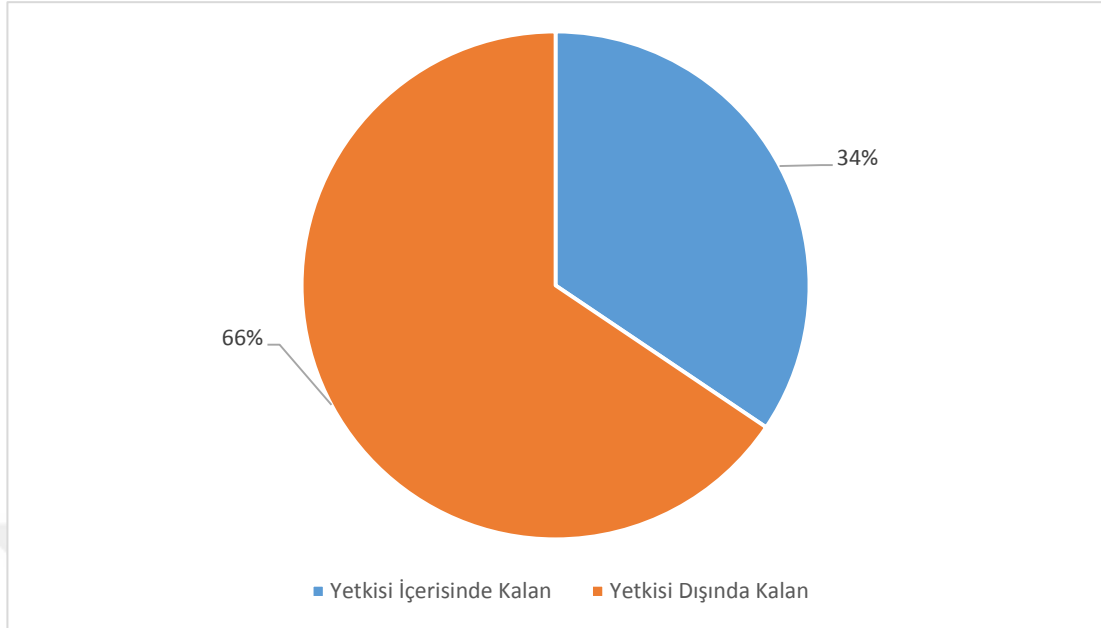
Avrupa Ombudsmanı Uygulama Yönetmeliğinin 11.maddesine göre her yıl Avrupa Parlamentosu'na düzenli olarak yıllık faaliyet raporu sunmakla görevlendirilmiştir. Bu bağlamda Avrupa Ombudsmanlık Kurumu'nun 2017 yılında yayınladığı Yıllık Rapor'a göre kuruma yapılan başvuru sayıları 15,837'dir. Bu başvuruların 12,521'i kurumun internet sitesi aracılığıyla interaktif olarak tavsiye verilmiş, 1,135'i bilgi almak için ilgili yerlere gönderilmiş ve 2,181'i ise Ombudsman tarafından ele alınmış başvurulardır (Avrupa Ombudsmanı 2017 Yıllık Raporu, s.34).

Tablo 4: 2017 Ombudsman Başvuruları



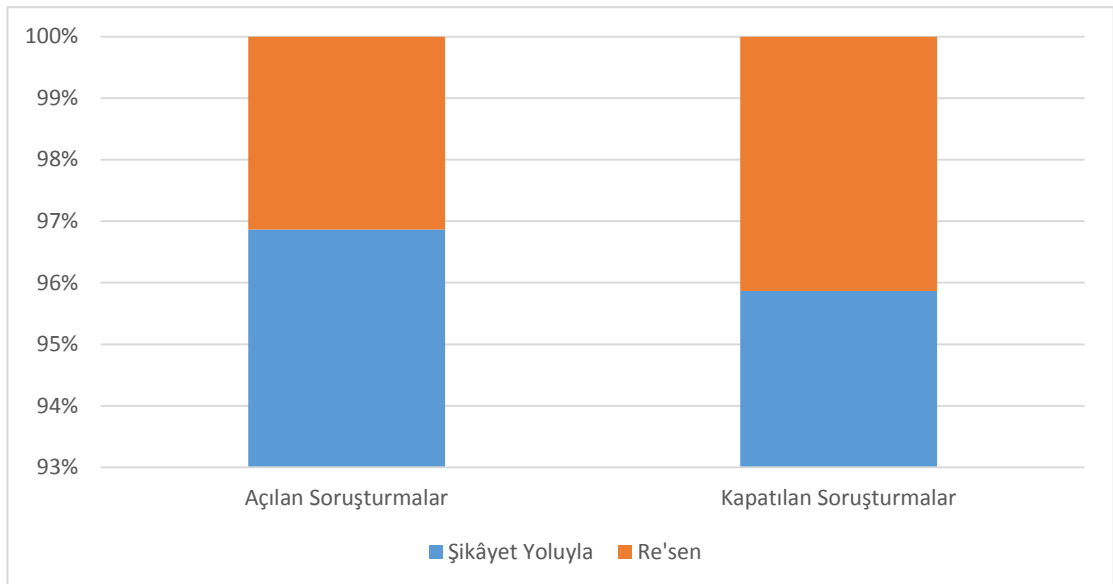
Kaynak:Avrupa Ombudsmanı 2017 Yıllık Raporu, s.34

Yayınlanan yıllık rapora göre ele alınan 2,181 başvurunun 751'i Ombudsman yetkisi sınırlarında geriye kalan 1,430'unun ise yetki sınırları dışında kaldığı tespit edilmiştir (Avrupa Ombudsmanı 2017 Yıllık Raporu, s.34).

Tablo 5: Ele Alınan Başvurular

Kaynak: Avrupa Ombudsmanı 2017 Yıllık Raporu, s.34

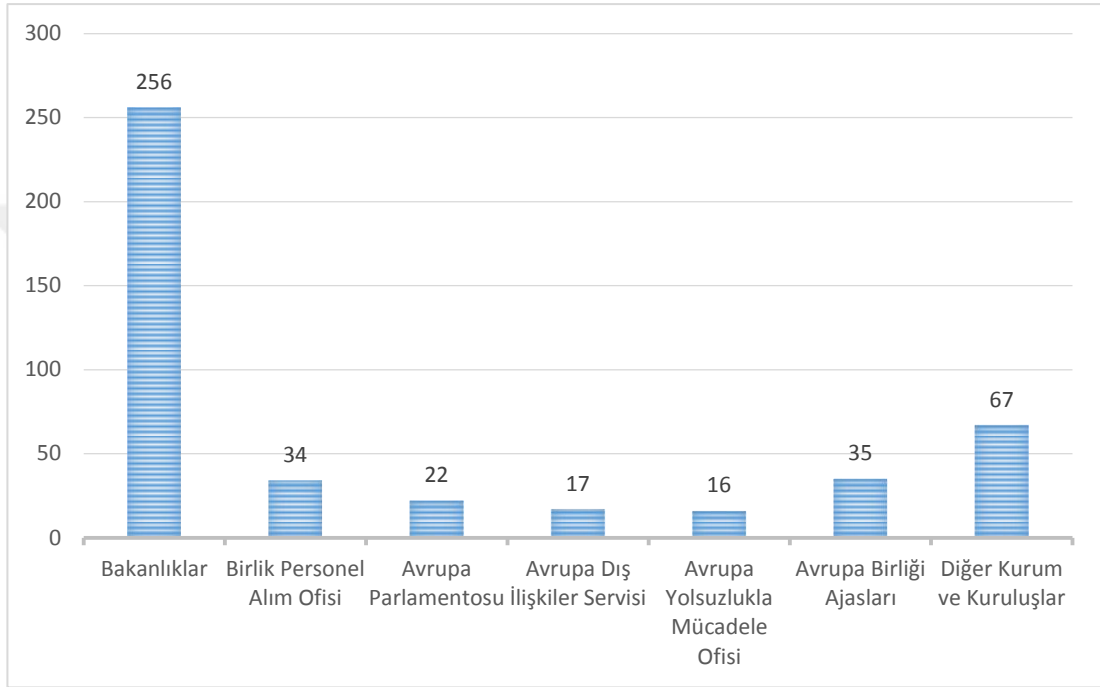
2017 yılına ait verilerde Ombudsman 433'ü şikâyet sonucunda 14'ü ise re'sen açtığı 447 soruşturma bulunmaktadır. Yine 2017 içerisinde 348'i şikâyet üzerine 15'i ise re'sen açmış olduğu soruşturmasını sonuçlandırmıştır.

Tablo 6: 2017 Yılında Açılan ve Kapatılan Soruşturmalar

Kaynak: Avrupa Ombudsmanı 2017 Yıllık Raporu, s. 34.

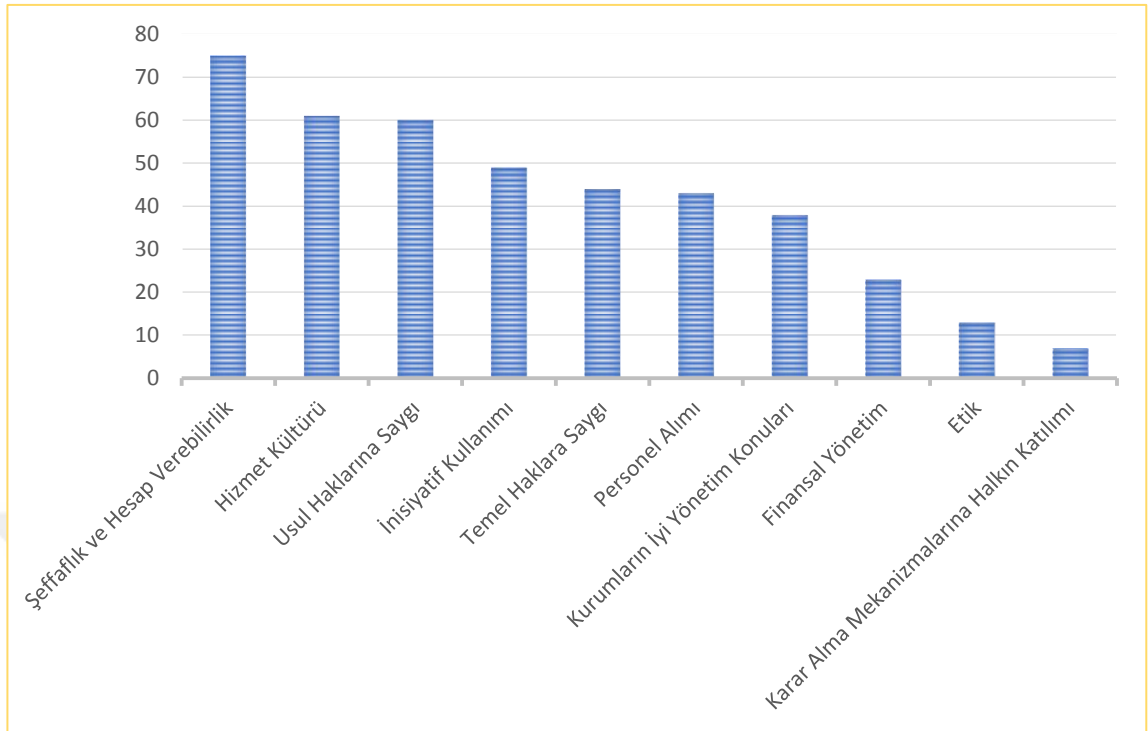
2017 yılında Ombudsman'a yapılan başvuruların; 256'sı Birlik Komisyonları, 34'ü Birlik Personel Alım Ofisi, 22'si Avrupa Parlamentosu, 17'si Avrupa Dış İlişkiler Servisi, 16'sı Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi, 35'i Avrupa Birliği Ajansları, 67'si diğer kurum ve kuruluşlarla ilgilidir (Avrupa Ombudsmanı 2017 Yıllık Raporu, s.39).

Tablo 7: Başvuruya Konu Kurumlar



Kaynak: Avrupa Ombudsmanı 2017 Yıllık Raporu, s.39

2017 yılı Avrupa Ombudsmanlık Ofisi'nin raporuna göre Kurum'a yapılan başvuruların nedenlerine ilişkin konuların; 75'i şeffaflık ve hesap verebilirlik, 61'i hizmet kültürü (diksiyon, dakiklik vb.), 60'ı usul haklarına saygı, 49'u inisiyatif kullanma, 44'ü temel haklara saygı, 43'ü personel alımı, 38'i kurumların iyi yönetim konuları, 23'ü finansal yönetim, 13'ü etik ve 7'si karar alma mekanizmalarına halkın katılımı ile ilgilidir (Avrupa Ombudsmanı 2017 Yıllık Raporu, s. 40).

Tablo 8: Başvuru Yapılan Konular

Kaynak: Avrupa Ombudsmanı 2017 Yıllık Raporu, s. 40

2.3.8. Kamu Yönetiminde Açıklık Bağlamında Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık Kurumu

Avrupa Ombudsmanı'nın AB demokrasisine ve AB kurumlarının şeffaflaşma sürecine sağladığı katkılar şüphesiz çok önemlidir. AB kurumlarının şeffaflığının ve hesap verebilirliğinin mahkemeler aracılığıyla sağlanması gerek etkin ve hızlı bir denetimden uzak bir yol gerekse vatandaşların kurumlar karşısında güçsüz kalması ve uzun ve yorucu bir mücadele içerisine girmesi anlamına gelmektedir. Bu durum genellikle kurumların, denetim mekanizmasındaki eksikliklerden faydalanıp vatandaşa ve sorumlu oldukları yapılara karşı gizlilik içerisine girmeleri anlamını taşımaktadır. Bu bağlamda Avrupa Ombudsmanı kuruluşundan itibaren açıklık ve şeffaflık vurgusu yaparak vatandaş odaklı bir denetimi hayata geçirmiştir.

AB Ombudsmanı 2008 yıllık raporunda kendisini şeffaflığın koruyucusu olarak adlandırmıştır. Kurumun bu sloganı hala daha geçerliliğini korumaktadır. Bunun yanı sıra mevcut Ombudsman Emily O'Reilly ve önceki Ombudsman Diamandouros yaptıkları çeşitli basın açıklamalarında açıklık ve şeffaflığın

sağlanmasında aktif bir oynayan bir kurum modeli hedeflediklerini ifade etmişlerdir(Diamandouros, 2011, Erişim T:14.11.2018)

Avrupa Ombudsmanı'nın şeffaflığı ve yönetime katılımı içeren bir Avrupa vatandaşlığı modelini desteklediği açıkça görülmektedir (Konferans Konuşması, 2013). Hatta bu doğrultuda Avrupa Parlamentosu ve Komisyonu'nun yürüttüğü 'Şeffaflık Sicili' oluşturulmuştur. Emily O'Reilly AB kurumlarını 'Şeffaflık Sicili' ne katılmaya ve sicili desteklemeye davet etmiştir.

Sonuç olarak Avrupa Ombudsman'ı kurum olarak AB'nin gerek örgütsel gerekse AB kurumlarının işlevselliğini artıran bir konuma sahip olmuştur (Gregory ve Giddins, 20a, s.9; Marias, 2013, 48; Kopric vd., 2011, s.1522; Reif, 2004, s.373; Söderman, 2013). Avrupa Ombudsmanı AB vatandaşlarını ve Birlik kurumlarını kötü yönetim uygulamaları, yönetimde gizlilik ve kapalılık, merkezîyetçilik ve bürokratik kırtasiyecilik vb. gibi durumlardan koruyarak yönetimin vatandaşlara karşı daha şeffaf, hesap verebilir ve denetlenir olmasını mümkün kılmıştır (Reif, 2004, s.391). Ombudsman re'sen harekete geçme yetkisi ile vatandaşların gözünden kaçan veya çeşitli sebeplerle şikâyet konusu yapılamayan kötü yönetim uygulamalarını bertaraf etmeye çalışır (Allen, 2001, s.13). Bu durum kötü yönetim uygulamalarının vatandaşı rahatsız etmesine izin verilmeden sonlandırılması demektir. Ombudsman ayrıca tüm faaliyetlerine ilişkin olarak Avrupa Parlamentosu'na yıllık rapor sunar. Bu anlamda diğer kurum ve kuruluşlara şeffaflık ve açık yönetim örneği sergiler (Pop, 1997, s.6; Pino, 2011, s.432). Avrupa Ombudsmanı AB içerisindeki kurum ve kuruluşlara demokratik bilinci aşılacak ve şeffaflık ilkelerini geliştirmek amacını taşıyan bir kurum modeli olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.3.9. Vatandaşın Kamu Yönetimini Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık Kurumu

Günümüzde toplumların, kamu idarelerinin denetimini sağlamak ve vatandaş kamu yönetimi uygulamaları karşısında içinde bulunduğu zayıf konumdan kurtarmak için çeşitli denetim mekanizmaları arayışında olduğu aşikârdır. Bu arayışın temel amacı vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini koruma noktasında daha güvenilir olma ve kamu yönetiminin denetimi sayesinde yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişkileri geliştirmektir.

Gelişen ve değişen dünyamızda idarenin denetimi noktasında hiyerarşik denetimin tek yönlü olması ve korumacı bir politika izlemesi, yargısal denetimin ise hem sınırlı hem de yavaş olması devletleri kamu yönetiminin denetlenmesi bağlamında daha etkili, hızlı ve verimli denetim fonksiyonu kurmaya itmektedir (Kestane, 2006, s.151). Bu anlamda ombudsmanlık mekanizması hem idarenin etkinliğini artırıcı rolüyle hem de vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin savunucusu olması sebebiyle dünyada kabul gören bir denetim mekanizması haline gelmiştir. Ombudsmanlık kurumunun en çok kabul gören denetim mekanizmalarından olması kurumun hızlı, etkili, masrafsız ve vatandaşı yormayan bir yapısı olmasından kaynaklanmaktadır.

Avrupa Ombudsmanlık Kurumu dünyadaki ombudsmanlık sistemleri ile birlikte incelendiğinde ulus üstü bir denetim mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır. AB vatandaşlarının kendi devletlerinde başvurabilecekleri ulusal ombudsmanlık kurumları mevcut iken ayrıca AB kurumları için başvurabilecekleri bir Avrupa Ombudsmanı bulunmaktadır.

Avrupa Ombudsmanı AB'nin genişleme politikası sonucunda Birlik bürokrasisindeki artışla birlikte Birlik kurumlarının denetimi noktasında bir kontrol mekanizmasına ihtiyaç duyulmuştur. Aslında Avrupa Ombudsmanı'nın kuruluşunun altında yatan nedenler dünyadaki ombudsmanlık kurumlarının oluşturulmasındaki sebeplerle benzerlik taşımaktadır. AB kurumları nezdindeki kötü yönetim uygulamalarına yönelik şikâyetlerde Birlik vatandaşlarının çeşitli noktalarda sıkıntılar çekmesi ve bunun sonucunda AB'ne olan güvenin sarsılması noktasına gelmesi sebebiyle Birlik, vatandaşların şikâyetlerine etkili ve hızlı bir biçimde cevap verebilecek bir denetim mekanizması kurulmasını kararlaştırmıştır.

Avrupa Ombudsmanı'nın AB organlarının denetlenmesi konusundaki katkıları Kurum'un görev ve yetkilerinin sınırlarından geçer. Bu bağlamda Avrupa Ombudsmanı'nın son yıllarda aktif bir denetim mekanizması rolünde çalıştığını ve AB vatandaşlarının memnuniyetini kazandığı söylenebilir. Ancak yine de Ombudsman'a verilen yetkilerin sınırı tartışmalıdır. Kötü yönetim uygulamalarının şikâyeti üzerine Ombudsman soruşturma başlatmaktadır. Soruşturma sonucunda Ombudsman'ın yaptırım gücü tartışmalıdır. Birçok ülkede olduğu gibi AB'de de bağımsız ve tarafsız kurumlara verilen yetkilerle, kamu yönetiminin hiyerarşik denetimi sonucundaki yaptırımları karşılaştırıldığında Ombudsman'ın yetkilerinin ne ölçüde sınırlandırıldığı görülecektir.

2.4. BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ

Dünyada ve Avrupa'da dilekçe hakkının uygulamalarının 13. Yüzyıla kadar dayandığı görülmektedir. Nitekim 1215 tarihinde İngiltere'de imzalanan Magna Carta Sözleşmesi İngiliz Baronlarına talep etme yani dilekçe hakkı tanınmıştır. Ancak daha önce değinildiği gibi bu hak o dönemde vatandaşlara değil sadece kral karşısında soylulara tanınan bir hak olarak karşımıza çıkar. Yine de bu hakkın o dönem için sağladığı faydalardan birisi de kralın yetkilerinin bir hukuk kuralına bağlı olması yani kralın da herhangi bir kişi ya da kuruma karşı sorumluluk altına alınmasıdır. Dilekçe hakkı daha sonraları vatandaşlara tanınmak üzere 1689 yılında İngiltere'de 'İngiltere İnsan Hakları Bildirgesi' imzalanmıştır. Bu hakkın temelinde ise krala şikâyet ve taleplerini sunmak tüm vatandaşların hakkı olduğu açıkça bildirilmiştir.

1948 tarihli BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde dilekçe hakkı yer almamıştır. Beyanname'de dilekçe hakkının yer almaması gerektiğini düşüncesine sahip ülkelerin bu konudaki gerekçeleri çoğunlukla dilekçe hakkının uluslar üstü bir kurum aracılığıyla kullanılmasının devletlerin egemenlik alanına zarar verebileceği fikridir. Aynı zamanda bu Beyanname'ye imza atan devletlerin dilekçe hakkı ile ilgili olarak zamanın gelmediğini ve insan hakları konusunda aşılması gereken daha önemli konuların olduğunu belirten görüşler ortaya atılmıştır.

Dilekçe hakkını bünyesine alan uluslararası bir belgede 'Avrupa Birliği Sözleşmesi'dir. 1992 yılında Maastricht'te imzalanan sözleşme dilekçe hakkına yönelik olarak Birlik üyesi sıfatı taşıyan gerçek veya tüzel kişi herkesin, tek başına veya toplu bir şekilde, Birlik kurumları faaliyetlerine ilişkin olarak AP'na dilekçe sunma hakkına sahip olduğunu belirtmiştir. Bir diğer düzenleme ise 1997 tarihinde imzalanan Amsterdam Antlaşması'dır. Bu Antlaşma'da Birlik vatandaşı olan herkesin Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkının olduğunu savunmuştur. Avrupa Birliği bağlamında yer alan düzenlemelerden birisi olan 2000 tarihinde Fransa'nın Nice kentinde imzalanan Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 44. Maddesi dilekçe hakkına yer vermiştir.

Bilgi edinme hakkı ile ilgili ilk uluslararası düzenleme olan BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi olmuştur. Bu bağlamda 1946 BM İnsan Hakları Evrensel

Bildirgesi'nin 19. Maddesi'nde herkesin görüş ve ifade özgürlüğüne sahip olduğu vurgulanmış ve bu hakkın her türlü medya aracılığıyla bilgi ve düşünceleri aramak, almak ve yaymak özgürlüğüne sahip olduğu belirtilmiştir. Yine uluslararası alanda bilgi edinme hakkını düzenleyen önemli bir belge de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'dir. 1950 tarihinde imzalanıp 1953 yılında yürürlüğe giren AİHS, BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ni rehber edinmiştir. Sözleşme'nin 8. Maddesi özel hayat, aile hayatı, haberleşme hakları gibi bilgi edinme özgürlüğü ile bağdaştırılan haklara, 10. Maddesi ise ifade özgürlüğüne yer verilmiştir.

Dilekçe hakkının temelini oluşturduğu bilgi edinme hakkının AB'deki gelişimi, dilekçe hakkı kadar eskilere dayanmasa da AB'nin kuruluş antlaşması sayılan ve 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması'ndan bu yana hemen her düzenlemede birlikte anılmışlardır. Bilgi ve belgelere erişim özgürlüğünün AB nezdinde en önemli adımı olarak tarif edilen Amsterdam Antlaşması 1997 tarihinde imzalanmış ve 1999 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşmanın 255. Maddesi herhangi bir Birlik vatandaşının veya AB üyesi ülkelerde ikamet eden ya da AB üyesi ülkelerde kayıtlı bir gerçek veya tüzel kişilerin 2. ve 3. fıkrada belirtilen şartlar altında bilgi ve belgelere erişim özgürlüğüne sahip olduğu vurgulamaktadır. Ayrıca bu antlaşmanın 251. Maddesi uyarınca AB Konseyi tarafından genel ilkeler ve sınırlara ilişkin bir düzenleme yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca bu Antlaşma gereğince AB kurumları kendi bünyelerindeki belgelere erişim için usul kuralları hazırlamakla yükümlüdürler.

AB bünyesinde bilgi edinme hakkına ilişkin bir diğer düzenleme AB Temel Haklar Şartı'dır. 2000 yılında Nice'de imzalanan Şart'ın 11, 41 ve 42. Maddelerinde bilgi edinme özgürlüğüne ilişkin düzenlemelere yer verilmektedir. Şart'ın 11. Maddesi ifade özgürlüğü, 41.maddesi iyi yönetim hakkını ve 42. Maddesi ise belgelere erişim hakkını düzenlemektedir. 42. Maddede yer alan belgelere erişim özgürlüğüne ilişkin açıklamalar Amsterdam Antlaşması'nın 255. Maddesine benzerlik göstermektedir.

Avrupa Birliği'nde bilgi edinme hakkına ilişkin Avrupa Konseyi'nin birçok kararı mevcuttur. Özellikle 28 Eylül 1977 tarihinde alınan tavsiye kararı yönetsel işlemlerde izlenecek adımları genel usul kurallarını içerir. Kararda vatandaşlara uygulanacak iş ve işlemlerde üye devlet kurumlarının uyması gereken ilkeler 'dinlenme hakkı', 'bilgi kaynaklarına giriş', 'hukuki yardım ve temsil', 'yönetsel işlemlerin gerekçeli olması' ve 'yönetsel işlemlere başvuru yollarının belirtilmesi'

olarak ifade edilmiştir (Şengül, 2014, s.94). Yine AK'nin 21 Şubat 2002 tarihli Kararı 'Yönetmelik Belgelere Erişim' başlığı altında belgelere erişimin eşitlik anlayışıyla ve açık kurallar konularak sağlanması gerektiği vurgulanmıştır. Yine bu karar 2009 yılında kabul edilen 'Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi'ne dayanak noktası olmuştur.

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren önem kazanan bir denetim kurumu olan kamu denetçiliği kurumu köken itibariyle 1713 yılında İsveç'te kurulmuştur. Bu kuruluşun öncesinde özellikle İslam coğrafyasında ve Osmanlı Devleti'nde bir kurum olarak yer alması da ombudsman benzeri yapılar yer almakta olduğu görülür. Nitekim ombudsmanın kuruluş hikâyesi de Osmanlı Devleti'ne dayanmaktadır. Tarihi veriler ışığında 1709 yılında İsveç Kralı Demirbaş Şarl Osmanlı-Rus Savaşı sırasında Ruslara yenilerek Osmanlılara sığınmış ve 5 yıl Osmanlı topraklarında kalmıştır. Bu dönemde ülkesindeki yolsuzlukların arttığı ve memurların kanunlara uygun hareket etmediğini öğrendikten sonra ülkesine bir vekil gönderir. Bu vekil kurumları ve memurları denetler ve daha sonraki yıllarda Kral ülkesine döndükten sonra o zamana kadar yapılan denetim faaliyetlerini kendisine sunar. Daha sonrasında Kral Demirbaş Şarl bu uygulamayı kaldırmaz ve kurumsal bir yapı haline dönüştürür.

Kamu denetçiliği kurumu 1713 yılında İsveç'ten sonra 1809 yılında İsveç Anayasası'ndaki yerini almıştır. Bu tarihten sonra İskandinav ülkelerinde yayılan kurumu 1919 tarihinde Finlandiya kurmuştur. 2. Dünya Savaşı'na kadarki süreçte fazla gelişim gösteremeyen kurum savaş sonrasında yönetim yapılarının ve devlet modellerinin değişmesi ile hızla yayılmaya başlamıştır.

Ombudsmanlık kurumunun Avrupa Birliği'ndeki gelişimi 1970'li yıllara dayanmaktadır. Ancak kurum için ilk somut adımlar 1990'lı yıllar olmuştur (Hansen, 2005, s.17). AB'nde kamu denetçiliği yasal olarak 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile literatüre girmiştir. Maastricht Antlaşması'nın 8. Maddesi (Lizbon Ant. 24. Maddesi) vatandaşların idarenin kötü yönetim uygulamaları karşısında AP'na başvurabilecekleri gibi Avrupa Ombudsmanı'na da başvurabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Aynı Antlaşma'nın 195. Maddesi Ombudsman'ın görev ve yetkilerini düzenlemiştir. Avrupa Ombudsmanı'nın yetkilerini düzenleyen 1997 tarihli uygulama yönetmeliği 2004 ve 2008 yıllarında değişikliğe uğramıştır. Avrupa Parlamentosu Ombudsman faaliyetlerinin genel ilke ve kurallarını belirleyen bir düzenlemeyi 7 Şubat 1994 tarihli kararı sonrasında 17

maddeden oluşan Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsü olarak kabul etmiştir. Bu Statü 2002 ve 2008 yıllarında birtakım değişikliklere uğramıştır.

Ombudsman AP tarafından 5 yıllığına seçilir ve görev süresinin sona ermesi, azledilmesi veya istifa etmesi durumunda görevinden ayrılabilir. Azledilmesi dışında diğer durumlarda yeni ombudsman atanana kadar görevine devam eder. Görev süresi bitmeden görevinden ayrılması durumunda ise AP üç ay içerisinde görev süresini tamamlamak için bir vekil atayabilir (Efe, 2011, s.10). Avrupa Ombudsmanı'nın seçimi Parlamento seçimleri ile özdeştir. Yani her Parlamento seçimi döneminde ombudsmanda seçilir. Avrupa Ombudsmanı'nın ikinci defa seçilme hakkı vardır. Seçilen ilk iki Avrupa Ombudsmanı olan Söderman ve Diamandouros ikişer defa seçilmişlerdir.

Ombudsman, AB kurumları ve Konsey, Komisyon ve Parlamento'nun kötü yönetime ilişkin uygulamaları araştırmak, incelemek ve raporlamakla görevlidir. Ombudsman Adalet Divanı yargıçlarından farklı olarak kendi inisiyatifiyle bir soruşturma başlatma yetkisine sahiptir. Ombudsman mahkemelerden farklıdır. Mahkemeler önlerine gelen şikâyetlere dayanarak adaleti sağlamakla yükümlüdürler ancak Ombudsman hem vatandaşların savunucusu hem de yönetimde belirli ilkelerin korunmasının garantörü rolüyle hareket eder (Magnet, 2005, s.110).

Vatandaşların haklarının korunması çerçevesinde Ombudsman yargı organlarının bir alternatifi değil de onların bir tamamlayıcı unsuru olarak konumlandırılması gerekir (Işıkay, 2001). Bu anlamda Ombudsman AB kurumlarının kötü yönetim uygulamalarının hukuka uygun olup olmaması açısından denetler. Ombudsman'a başvuru için vatandaş olma ön şartı bulunmamaktadır. AB üyesi ülkelerde yaşayan herhangi bir kişide Ombudsman'a başvuruda bulunabilir. Gerçek kişilerin yanı sıra tüzel kişiliklerde Ombudsman'a başvuru hakkında yararlanabilir (Özden, 2010, 114).

Avrupa Ombudsmanı AB kurumları dışında kalan yerel, bölgesel veya ulusal kurumlar ile ticari işletmeler ve özel kişiler hakkındaki şikâyetleri inceleme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak yetki alanı dışında kalan konularda gelen şikâyetler için verdiği incelenemezlik kararının ardından başvuru sahiplerini ilgili kurumlara yönlendirir.

Ombudsman gelen şikâyetler üzerine veya re'sen hareket etmesiyle birlikte ilgili kurumlarda kötü yönetim örneğine rastlaması halinde kurumla şikâyetçi arasında dostane çözüm arayışına girer. Eğer çözüm bulunup anlaşma sağlanırsa

gerekçeli kararıyla birlikte dosyayı kapatıp her iki tarafı da bilgilendirir. Ancak Ombudsman dostane bir şekilde çözüme ulaşamayacağı kanaatine varırsa ya eleştirel bir yorum içeren gerekçeli bir kararla dosyayı kapatır ya da ilgili kuruma tavsiyeler içeren bir rapor hazırlar. Ombudsman kötü yönetim uygulamasına ilişkin olarak kurumun davranışlarının genelleşmediğine kanaat getirirse eleştirel bir yorum yazıp bırakabilir ancak kurumun kötü yönetim uygulamalarını genelleştirdiğine kanaat getirmesi halinde kuruma tavsiyeler içeren bir rapor hazırlar ve bu tavsiyelerin uygulanıp uygulanmadığını belirli bir süre içerisinde kontrol eder. Ayrıca Ombudsman şikâyetle ilgili olarak şikâyet sahibini atılan her adımdan haberdar eder.



3. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİNDE AÇIKLIK VE VATANDAŞIN KAMU YÖNETİMİNİ DENETLEMESİNİN BİR ARACI OLARAK TÜRKİYE'DE DİLEKÇE, BİLGİ EDİNME VE KAMU DENETÇİSİNE BAŞVURMA HAKKI

3.1. DİLEKÇE HAKKI

Bu bölümde dilekçe hakkının Türkiye'deki gelişimi ve yasal altyapısı incelenecektir.

3.1.1. Dilekçe Hakkının Gelişimi

Ülkemizde dilekçe hakkı ilk olarak Osmanlı Devleti zamanında, 1876 Kanuni Esasiyle birlikte anayasal bir yapıya bürünmüştür. 1876 öncesi dönemlerde dilekçe hakkının kaynağı İslam hukuku oluşturmaktaydı. İslam hukukunda devleti yönetenlerin, halkın sorunlarını dinleyip çözüme görevleri vardı. Bu bağlamda yönetenlerin, bireylerin haklarını hem devlet geleneğinden hem de İslam hukukundan gelen hükümler çerçevesinde korudukları görülür.

3.1.1.1. 1876 Kanuni Esasi Öncesi Dönem

Osmanlılarda Divan-ı Hümayun adı verilen yönetimin belli günlerde toplanıp devlet işlerini görüştüğü bir istişare meclisi bulunmaktaydı. Bu meclis yönetime ait konuları görüşmesinden sonra halktan gelen şikâyetleri, istekleri, eleştirileri kabul eder ve çözüme kavuşturmaya çalışırdı. Bu mecliste şikâyet konusu padişah bile olabilirdi.

Divan, 2 temel fonksiyonu icra etmek için toplanırdı. Birincisi devletin siyasi, askeri, ekonomi, diplomasi gibi konularını görüşmek yani yürütme fonksiyonunu yerine getirmek amaçlı; ikincisi ise halkın şikâyetlerini, sorunlarını dinleyip çözüme amaçlı toplanıp yargısal fonksiyonu yerine getirme amaçlı toplanmıştır. Divanın yargı yetkisini kullandığı toplantıların en dikkat çekici özellikleri; başvuruda bulunacak kişinin dil, din, ırk, sınıf fark etmeksizin şikâyette bulunma ve sorunlarının çözüme kavuşmasını isteme hakkı bulunmaktaydı. Divan'a başvuruda

herhangi bir sınırlama söz konusu olmamakta, ülkenin her yerinden şikâyet ve sorunlar yargılanmaktadır.

İstanbul ve çevresinde yaşayan vatandaşlar Divan-ı Hümayun'a sorunlarını huzura çıkararak, İstanbul dışında yaşayanlar ise dilekçe (arzuhal) yazarak iletirlerdi. İstanbul dışında yaşayanlar hazırladıkları dilekçeleri mahkeme sicillerine kaydettikten sonra kadıya verirler, kadı dilekçeyi Divan'a gönderir ve gelecek cevaba göre gerekirse hükümlerini düzeltirdi.

3.1.1.2. 1876 Kanuni Esasi Dönemi

Ülkemizde dilekçe hakkının tanındığı ilk resmi belge 1876 Kanuni Esasi olmuştur. Kanuni Esasi'nin 14. maddesinde; *"Tebaa-i Osmaniye'den bir veya birkaç kişinin gerek şahıslarına ve gerek umuma müteallik olan kavanin ve nizamata muhalif gördükleri bir maddeden dolayı işin merciine arzuhal verdikleri gibi Meclis-i Umum ye dahi Müddei sıfatı ile imzalı arzuhal vermeğe ve memurinin efalinden iştikaye salahiyetleri vardır"* hükmüne yer verilmiştir. Daha önceleri yönetenlerin inisiyatifine bırakılan bir hak olan dilekçe hakkı bu belgeyle kanuni hak olarak düzenlenmiştir.

Bu maddede düzenlenen dilekçe hakkı sadece tebaaya tanınmıştır. Tebaa hem bireysel hem de toplu bir şekilde dilekçe yazma hakkına sahip olmuşlardır. Dilekçelerin konusu bireylerin şahsi sorunları ve çıkarları doğrultusunda olabileceği gibi kamuya ait sorunlardan da kaynaklanabileceği belirtilmiştir. Dilekçelerde şekil şartı olarak yazılı olması ve yetkili makamlara ve Mebusan ve Ayan Meclislerine sunulması gerektiğine değinilmiştir.

Kanuni Esasi'nin 52'nci maddesinde ise; *"Bir kimse şahsına müteallik davasından dolayı Meclis-i Umuminin iki heyetinden birine arzuhal verdiği halde, eğer evvela ait olduğu memurin-i Devlete veyahut o memurların tabi buldukları mercie müracaat etmediği tebeyün ederse arzuhali reddolunur."* Hükmü yer almaktadır. Bu maddeye göre Meclis'e başvurulmadan önce adli ve idari kurumlara başvuru yapılmış olması şartı aranmıştır. Meclis bir nevi itiraz mercii olarak görev üstlenmektedir.

3.1.1.3. 1921 Anayasası Dönemi

1921 Anayasa'sı milli mücadelenin devam ettiği, olağanüstü bir süre zarfında yapılmış bir anayasadır. Bu sebeple temel hak ve hürriyetleri düzenleyen düzenlemelere rastlanmamaktadır. Nitekim savaş döneminin devam ettiği böyle bir süreçte bireysel hakları düzenleyen bir anayasa yapılması da beklenemezdi.

1921 Anayasası 1876 Kanuni Esasi'yi ilga etmediğinden Kanuni Esasi'nin 14 ve 52. Maddeleri halen yürürlükte bulunuyordu. Vatandaşların dilekçe hakları da bu maddeler üzerinde devam etmekteydi. Ancak 23 Nisan 1920'de Ankara'da toplanan TBMM bünyesinde ilk günden encümenler kurulmuş ve bu encümenlerden birisi de 'İstida (Dilekçe) Encümeni'dir. Bu encümen o tarihte meclise gelen dilekçeleri karara bağlamıştır (Dilekçe Hakkı ve TBMM Dilekçe Komisyonu, 2005, s.14).

3.1.1.4. 1924 Anayasası Dönemi

1924 Anayasası'nda, özellikle 1921 Anayasası'nda atlanan bireylerin hak ve özgürlükleri konusunda radikal düzenlemeler göze çarpmaktadır. Bunlar içerisinde önem arz edenlerden biriside bilgi edinme hakkının temel niteliğini oluşturan dilekçe hakkıdır. Bununla birlikte eğitim, düşünce, din, seyahat ve çalışma özgürlüğü gibi konulara da yer verilmiştir. Ayrıca işkence yasağı ve haberleşmenin gizliliği gibi konulara da değinilmiştir (Hız ve Yüksel, 2004, s.20).

20 Nisan 1924 tarihli ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye kanununda "ihbar ve şikâyet" başlıklı 82. Maddesi "*Türkler gerek şahıslarına gerek ammeye müteallik olarak kavanin ve nizamata muhalif gördükleri hususatta merciine ve Türkiye Büyük Millet Meclisine münferiden ve müçtemian ihbar ve şikâyette bulunabilir. Şahsa ait olarak vuku bulan müracaatın neticesi müstediye tahriren tebliğ olunmak mecburidir*" ifadesine yer verilmektedir. Bu haliyle 1876 Kanunu Esasi'nin 14.maddesiyle benzerlik göstermektedir.

2 Mayıs 1927 tarihinde çıkarılan ve nihai halini 11 Nisan 1945 yılında alan TBMM Dâhili Nizamnamesinin 22. maddesi "Meclis vazifeleri ile mütenazır Encümenler" arasında "Arzuhal Encümeni" de yer almış ve 50. ve 59. maddelerde Arzuhal (Dilekçe) Encümeninin çalışma mekanizması düzenlenmiştir.

1924 Anayasası'nın 82. maddesi 1961 Anayasası'na kadar geçerliliğini korumuştur. Bunun sebebi ise '1924 Tarihli ve 491 Sayılı Teşkilat- Esasiye

Kanunu'nun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 12 Haziran 1960 Tarihli ve 1 Sayılı Geçici Kanun'un 24'üncü maddesi gereğince yürürlükte kalması sağlanmış olmasıdır.

3.1.1.5. 1961 Anayasası Dönemi

1961 yılı öncesi ülkenin yönetim şekline yönelik problemlerin anayasal çözümlere kavuşturulması bakımından 1961 Anayasası 1924 Anayasası'na göre daha kapsamlı hazırlanmıştır. Egemenlik yetkisi, meclisten alınarak devletin çeşitli organlarına dağıtılmıştır. 1961 Anayasası, meclisin çıkardığı kanunları anayasaya uygunluğunu denetlemesi görev ve yetkisiyle Anayasa Mahkemesi'ni kurmuştur. 1961 Anayasası'nda temel hak ve özgürlükler konusunda önemli düzenlemelere yer verilmiştir (Demir, 2016, s. 20).

Dilekçe hakkı 1924 Anayasasında olduğu gibi 1961 Anayasasında da düzenlenmiştir. 9 Temmuz 1961 tarih ve 334 sayılı Anayasa'nın 62. maddesi dilekçe hakkıyla ilgili düzenlemelere yer verilmektedir. 62. maddeye göre "*Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, tek başlarına veya topluca, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirir.*" ifadeleri yer almıştır.

Görüldüğü gibi dilekçe hakkı tüm yurttaşlar için bir hak olarak düzenlenmiştir. Gerek kamu kurumları gerekse TBMM yurttaşların dilekçe sonuçlarını ilgili bireye yazılı olarak bildirme yükümlülüğü altında alınmıştır.

1961 Anayasası'nın geçici 3'üncü maddesi ile 1924 Anayasası'nın dilekçe hakkını düzenleyen 82'nci maddesi ve 1 Kasım 1956 tarihli Dâhili Nizamname ile değişik 1927 tarihli Dâhili Nizamname'nin Dilekçe Komisyonu'nun çalışmalarını düzenleyen 50'nci ve 59'uncu maddeleri yürürlükte bırakılmıştır. TBMM'ye gelen dilekçeler, geçici bir süre için 1956 tarihli Dâhili Nizamname hükümlerine göre incelenmiştir (Dilekçe Hakkı ve TBMM Dilekçe Komisyonu, 2005, s.16).

Bu dönemde ilk defa dilekçe hakkının kullanımıyla ilgili olarak 26.12.1962 tarihli '*Türk Vatandaşlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine Dilekçe ile Başvuruları ve Dilekçelerin İncelenmesi ve Karara Bağlanması'nın Düzenlenmesine Dair Kanun*' adıyla bir kanun yayınlanmıştır. Kanun ile birlikte dilekçelerin görüşüleceği ve karara varılacağı bir 'Dilekçe Karma Komisyonu'

kurulmuştur. Bu yasada idari makamlara başvurulara ilişkin herhangi bir hükme yer verilmeyip sadece TBMM'ne başvuru ve dilekçenin sonuçlandırılmasına ilişkin hükümlere yer verilmiştir (Anayurt, 2001-2002, s.102).

3.1.1.6. 1982 Anayasası Dönemi

Dilekçe hakkını 1982 Anayasası'nda da görmek mümkündür. Halen mevcut olarak yürürlükte olan anayasamızın '*Siyasi Haklar ve Ödevler*' başlıklı kısmının dördüncü bölümünde 74.madde de yer almaktadır. Bu maddeye göre; "*Vatandaşlar ve karşılıklılık esasi gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar, kendileriyle veya kamu ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu gecikmeksizin, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir.*" ifadesine yer verilmiştir.

Bu maddede yer alan ifadeyle Türkiye'de ikamet etmekte olan yabancılar içinde karşılıklılık (mütekabiliyet) esası gözetilmek suretiyle sorunlarını, şikâyetlerini yetkili makamlara veya TBMM'ye yazılı bir şekilde iletmeleri mümkün hale getirilmiştir. Bu anlamda 1982 Anayasası 1961 Anayasası'na göre farklı bir yöntem izlemiştir. İki anayasa arasındaki diğer bir farklılık ise 1961 Anayasası vatandaşlara toplu dilekçe verme hakkı tanırken böyle bir düzenlemeyi 1982 Anayasası'nda görememekteyiz.

Yabancıların dilekçe hakkının kullanılmasıyla ilgili olarak 2001 tarihinde yapılan düzenlemeyle yabancıların Türkiye'de ikamet ediyor olması ve kendi ülkesinde Türk vatandaşlarına yönelik aynı hakkın kullanılıyor olması kanun maddesine eklenmiştir. 1982 Anayasası'nın ilk halinde bu şekilde bir kısıtlamaya yer verilmediği görülmektedir (Gözler, 2009, s.188).

"İnsan haklarının korunmasında önemli bir yere sahip olan dilekçe hakkı '*Hak Arama Özgürlüğü ve Başvuru Yolları*'ndan biridir. Aynı zamanda dilekçe hakkı bilgi edinme hakkının da öncüsü konumundadır" (Kaboğlu, 2005, s.253).

82 Anayasası hak ve özgürlüklere başvuruyla ilgili genel bir düzenleme de içermektedir. Bu düzenleme 2001 yılındaki değişiklikle birlikte Anayasa'nın 40.maddesi olarak; "*Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir. Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere*

başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” Bu ifadeyle idareye vatandaşlara hangi kanun yollarında haklarını araması gerektiği konusunda bilgilendirme vazifesi yüklenmiştir. Bu maddenin getirdiği sorumluluğun sonucu olarak yine aynı maddenin devamında yer alan *“Kişinin, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.”* ifadesi yüklenen sorumluluğun yaptırımını olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bireylerin şikâyetlerini, dileklerini idari bir makama bildirmesi şeklinde meydana gelen başvuru idari başvuru olarak nitelendirilmektedir. İdari başvuru dilekçeye konu olan idari merciiye yapılabileceği gibi daha üst makamlara da yapılabilmektedir (Hız ve Yılmaz, 2005, s.23).

Hak arama özgürlüğü çerçevesinde yapılan başvurular dilek ve şikâyet biçiminde olabilir. Burada dilek biçiminde olan başvuru daha çok demokratik siyasi sistemin işleyişine yönelik ve genel niteliktedir. Bu başvurular bireylerin kamu hizmeti sağlayan kurum ve kuruluşlarında gördüğü aksaklıkları yasama organına iletme şeklinde cereyan eder. Vatandaşlar bu yolla siyasi temsilcileri üzerinde etkiye sahip olmaktadır. Dilekçelerin yasama organınca incelenmesinde TBMM İçtüzüğü’nün 115’inci ve 120’nci maddeleri uygulanır. Ayrıca TBMM bünyesinde bulunan Dilekçe Komisyonu bu konuda yetkili makamdır.

Şikâyet niteliği taşıyan başvurular ise bireyin ya da kamunun çıkarlarının zarar görmesi veya hukuk düzeninde oluşan aksamaların ortaya konması amacı taşımaktadır (Taşkın, 2012, s.181). Görüldüğü üzere şikâyet niteliği taşıyan başvurular dilek ve istek amacı taşıyan başvurulara göre daha sınırlı bir kapsam ihtiva etmektedir.

3.1.2. Yasal Düzenlemeler

Dilekçe hakkıyla ilgili yukarıda sayılan anayasalardan bağımsız olarak 1982 Anayasası’nın 74.maddesinde belirtildiği şekilde 1984 tarihinde 3071 sayılı *“Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun”* çıkarılmıştır. Ocak 2003 tarihinde ise değişen anayasa maddelerine uyum amacıyla 4778 sayılı kanun çıkarılarak 3071 sayılı kanun metninde düzenlemeler yapılmıştır.

3.1.2.1. Dilekçe Hakkının Kullanılması

3071 sayılı '*Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun*' un kullanım amacı Türk vatandaşlarının ve Türkiye'de yaşayan yabancıların kendilerinin veya kamuya ait kurum ve işletmelerle ilgili olarak dilek, istek ve şikâyetlerini TBMM veya yetkili makamları yazı ile başvurmalarını ve bu konunun usullerini düzenler. Kanunun kapsamı olarak Türk vatandaşları ve Türkiye'de ikamet eden yabancıların TBMM ve ilgili idari mercilere yapacakları başvuruları ele alır (Madde 2).

Ülkemizde ikamet eden yabancılar dilekçe hakkından yararlanabilmesi karşılıklılık (mütekabiliyet) esasının gözetilmesi koşuluna bağlanmıştır. Yani bir yabancının dilekçe hakkını kullanabilmesi için kendi ülkesinde Türk vatandaşlarına aynı hakkın tanınmış olması gerekliliği vardır. Aynı zamanda yabancıların bu haklarını kullanırken yetkili makamlara ve TBMM'ne başvurularının Türkçe yazılması şartı aranmaktadır.

3.1.2.2. Dilekçede Bulunması Zorunlu Şartlar ve İncelenemeyecek Dilekçeler

3071 sayılı kanununun 4. maddesinde dilekçenin şekil şartlarına yönelik önemli düzenlemeler yer almaktadır. Bu madde gereğince TBMM veya yetkili makamlara verilecek dilekçelerde;

- Dilekçe sahibinin ad ve soyadı,
- İmzası,
- İş veya ikametgâh adresibulunması gerekir.

Yine 6.maddenin son fıkrasında 4. maddeye atıf yapılarak bu maddede yer alan şartlardan herhangi birisinde eksiklik söz konusu olduğunda dilekçenin geçersiz sayılacağı ve incelenmeyeceği açık bir hükümlerle gösterilmiştir. Bunun yanı sıra dilekçelerde belli bir konuya değinilmemişse ve dilekçe yargı mercilerinin yetki alanına girmekteyse yine 6. maddeye göre incelemeye tabi olamamaktadır.

Ayrıca dilekçe konusu olmayan idari makama gönderilmesi durumunda idari makam tarafından yetkili idari makama gönderilir ve dilekçe sahibine de bu konuda bilgi verilir.

3.1.2.3. Dilekçenin İncelenmesi ve Sonucunun Bildirilmesi

Dilek ve şikâyetlerini ilgili makamlara yapan Türk vatandaşlarına veya Türkiye’de ikamet eden yabancılara, dilekçelerinde belirttikleri konunun sonuçlarını ya da hangi aşamada olduğu en geç otuz gün içerisinde bildirilir. Eğer başvurular bu süre içerisinde sonuçlanamamışsa başvurana, başvurunun durumu hakkında bilgi verilir ve daha sonra sonuçlandığı takdirde deyeniden bilgilendirilir (Md. 7).

Görüldüğü üzere dilekçe hakkı kapsamındaki dilekçelere cevap süresinin en geç otuz gün olduğu hüküm altına alınmıştır. Aynı zamanda dilekçe sahibine verilecek cevap dilekçesinin gerekçeli olması da gerekir. Bu madde de dilekçe başvurusu yapan gerçek veya tüzel kişilerin bu hakkı kullanırken mağduriyet yaşamaması ve yetkili makamların keyfi hareketlerinin önlenmesi amacıyla cevap dilekçelerine süre sınırı getirilmiştir. Bu süre içerisinde dilekçe sahibinin işlemleri kesinlik kazanmamışsa dilekçe sahibine dilekçenin veya işlemin hangi aşamada olduğu bilgisinin de verilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır (Md. 7).

3.1.2.4. TBMM’ne Yapılan Başvuruların İncelenmesi

3071 sayılı kanunda TBMM’ye yapılan başvuruların cevaplandırılmasıyla ilgili olarak idari makamlara getirilen süre sınırı gibi bir sınırlamaya gidilmemiştir. Bu durum TBMM’nin dilekçelere cevabı konusunda keyfi uygulamalara dönüştürmekteydi. Ancak 4778 sayılı kanun ile 3071 sayılı kanunda değişikliğe gidilerek bu konuda gerekli düzenleme yapılmıştır. Buna göre TBMM’nin başvurulara gerekli cevabının altmış gün içerisinde verilmesi şeklinde yasalaşmıştır. Böylece TBMM’ye yapılan başvuruların sürüncemede kalması, unutulması, keyfi biçimde değerlendirilmesi uygulamalarının önüne geçilmeye çalışılmıştır (Anayurt, 2001-2002, s.119).

4778 sayılı kanundaki değişiklikle birlikte 3071 sayılı kanun md.8’de ilgililerin TBMM’ye gönderdikleri dilekçelerin Dilekçe Komisyonu’nda incelenip karara bağlanması altmış gün içerisinde sonuçlandırılmalıdır. TBMM’ne gönderilen dilekçelere konu kurum ve kuruluşlar Dilekçe Komisyonu’nun gönderdiği dilekçeleri otuz gün içerisinde cevaplandırmak zorundadırlar (Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, Değ. 2003, Md.8).

Yine bu kanun değişikliğinde görüldüğü üzere Madde 7'deki düzenlemeye kıyasla 'en geç' ve 'veya yapılmakta olan işlemin safahatının dilekçe sahiplerine bildirilmesi' ibaresine yer verilmemiş ve sadece altmış günlük süre zarfında cevaplandırılır ifadesi yer almıştır. Ancak 3686 sayılı İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu'nun 7.maddesinde 4778 sayılı kanunla yapılan değişiklikle birlikte İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'na yapılan insan haklarıyla ilgili başvuruların sonucu ve yapılan işlemlerle ilgili olarak başvuru sahibine en geç altmış gün içerisinde bilgi verme yükümlülüğü getirilmiştir (Anayurt, 2001-2002, s.119)

3.1.3. Kamu Yönetiminde Açıklık Bağlamında Türkiye'de Dilekçe Hakkı

Günümüzde açıklık ve şeffaflık adına yönetimlerin halka bilgi vermesi tek başına yeterli olmamakta aynı zamanda toplumdaki bireylere yönetime istedikleri bilgileri yasal çerçevelerde ulaşabilme imkânı da tanınmaktadır. Bu imkânı elde etmenin yolu da bilgi edinme hakkının uygulanabilmesinden geçmektedir.

İşte tam bu noktada dilekçe hakkı modern toplumlarda bilgi edinme hakkının en önemli kullanım yollarından birini oluşturmaktadır. Aynı zamanda bilgi edinme hakkının aktif bir şekilde kullanıldığı toplumlarda, gelişmişlik düzeyine paralel demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü, açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi modern devlet anlayışının özelliklerini taşıyan kavramların varlığı dikkat çekmektedir. Dilekçe hakkı bilgi edinme hakkının kullanımını desteklemekte ve kamu yönetiminde demokratikleşme ve şeffaflaşmaya giden yolların taşlarını döşemektedir. Bu hakkın kullanımıyla birlikte devletin vatandaşlar tarafından denetimi kolaylaşmakta ve demokratik yönetime olan evrilme süreci hızlanmaktadır (Koç ve Bacak, 2006, s.9).

Dilekçe hakkının yönetimde açıklık anlayışına katkı sağlaması için gerekli araçlara ihtiyacı bulunmaktadır. Bunlardan birisi dilekçe hakkının kullanımının yasal zemine ve idari bir usule oturtulmasıdır. Yönetimin açık ve şeffaf olması yönetimin uygulamalarının modern devlet yönetimleri kurallarının yasayla güvence altına alınmasına bağlıdır. Aksi takdirde yönetimin hesap verme gibi bir sorumluluktan uzak davranışları yönetimde keyfilik ve gizlilik anlayışlarının yerleşmesine ortam hazırlamaktadır. Bunun önüne geçilmesinin bir şartı da yönetim uygulamalarının açıklık ve şeffaflık ilkeleri gereğince yasal mevzuatla sınırlarının çizilmesidir. Yönetim, yargı ve yasamanın çizdiği sınırlar dışında idari olarak bireylerin yönetime

karşı korunduğu ve vatandaşların yönetime etkin katılımının sağlandığı idari kurallara tabiidir. Bu kurallara idari usul adı verilmektedir. İdari usul yönetimde hesap verebilirliğin ve açıklığın sağlanmasında etkin rol oynayan idari müesseselerden birisidir(Akyılmaz, 2003, s.144). Yönetimin daha etkin ve verimli çalışmasının sağlanması için gerekli yasal şartlar altına alınması ve idari karar mekanizmasının oldukça hassas ve yansız bir çalışma modeliyle birlikte vatandaşların hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması açık ve demokratik yönetimlerin temel hedeflerini oluşturmaktadır.

3.1.4. Vatandaşın Kamu Yönetimini Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Türkiye’de Dilekçe Hakkı

Demokrasi özgür toplumun bireylerinin, sivil toplum kuruluşlarının çoğulculuk, katılımcılık ve hukukun üstünlüğü gibi evrensel ilkeler ışığında halkın halk tarafından yönetilmesidir.

Demokratik yönetim ise yönetimin, yönetimdeki karar mekanizmasının halkın hür iradesiyle seçim sonucu görev başına gelmesidir. Demokratik yönetimlerde seçimle yürütme organının belirlenmesi demokrasinin vazgeçilmez koşulu olmakla birlikte demokrasiyi oluşturan tek araç değildir. Demokratik bir yönetim anlayışının tam olarak gerçekleşmesi demokrasi kavramının yönetimde de gerçekleşmesi gerçeğini beraberinde getirmektedir. Demokratik bir yönetim anlayışı; yönetimin açık ve şeffaf oluşu, vatandaşa hesap verebilir olması ve toplumun yönetime katılmasını da ifade eder. Bireylerin yönetime katılmasını sağlamadaki amaç yönetimin işlem ve eylemlerinde toplumla işbirliğini en üst düzeye taşımak ve idareyi toplumun hizmetkârı konumuna getirmektir (Akyılmaz, 2000, s.77).

Bir başka ifadeyle toplumsal katılım, bireylerin yönetimlerin karar alma mekanizmalarına dolaysız katılımı veya yönetimin kararları üzerinde baskı kurması şeklinde gerçekleşebilir.

En yaygın demokratik yönetim biçimi olan temsili demokrasinin temel yapıtaşı olan seçimler yönetime katılmadaki en etkili yoldur. Fakat bu demokratik katılmada seçimlerin periyodik süreçlerinin uzunluğu nedeniyle alternatif katılım yolları oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu katılım yolları ise; dilekçe, sendika, siyasi partilere katılma, gösteri ve yürüyüş haklarıdır. (Kenan, 2007, s.38).

Modern dünyanın gerektirdiği demokrasi anlayışında yönetimlerin benimsediği ‘hukuk devleti’ ilkesidir. Hukuk devleti ilkesi idarenin ve halkın ortak belirlediği hukuk kuralları çerçevesinde hareket ettiği ve bu kuralların yargı denetimine tabii olduğu, bu hukuk kuralları dışına çıkılan her hareketin yaptırımla sonuçlandığı bir yönetim modelini betimlemektedir (Atay, 2006, s.5).

Demokratik Hukuk Devleti’nin en belirgin özelliklerinden biri vatandaşlarının hak ve özgürlüklerinin devlet güvencesi altına alınmış olması ve yönetimin icraatlarında hukuk kurallarına uygunluk prensibini benimseyerek hareket etmesidir. Bu bağlamda Hukuk Devleti’ni Polis Devleti’nden ayıran en temel özellik yönetimin iş ve işlemlerinde hukuki normların gerektirdiği biçimde hareket etmesi ve yönetimin faaliyetlerine karşı yargı yollarını açık bulunmasıdır.

Yönetimin ‘Hukuk Devleti’ ilkesi çerçevesinde hareket etmesine yardımcı araçlar oluşturulmalı ve uygulanmalıdır. Bu anlamda en etkin araçların başında yönetilenlerin yönetim karşısında yargısal bir güvence altında bulunması yani yönetim faaliyetlerine karşı muhatap alabilecek bir yargı mekanizmasının olması ve yönetimin etkili bir biçimde denetlenebilmesidir. Günümüz modern devlet anlayışlarında yönetimin halka hizmet amacıyla faaliyetlerini yürütmesi esası ön plana çıkmıştır. Böylece kamu hizmeti gören yönetimin, halktan belli bir süreyle aldığı meşru yetkiyi keyfi ve sorumsuzca kullanmasının önüne geçilmesi bakımından dilekçe hakkının kullanımı önemi daha iyi anlaşılmaktadır.

3.2. BİLGİ EDİNME HAKKI

Bu bölümde bilgi edinme hakkının Türkiye’deki gelişimi ve yasal altyapısı incelenecektir.

3.2.1. Bilgi Edinme Hakkının Gelişimi

Türkiye’de yönetim yıllarca gizlilik kavramı çerçevesine göre örgütlenmiş bir idari yapı olarak karşımıza çıkmıştır. Gizlilik ve kapalılık anlayışı genel bir kural haline dönüşürken, açıklık ve şeffaflık ise istisna olarak arka plana itilmiştir. Yönetimin gizlilik ve kapalılık eğilimi içerisinde olması yönetilenlerin yıllarca yönetimden uzak kalmasına sebebiyet vermiş ve hesap verme kurumunun işletilmemesi sonucu rüşvet ve yolsuzluk gibi suçların ortaya çıkmasına zemin

hazırlamıştır (Şavran, 2006, s.45). Gizlilik ve kapalılığı yönetimde temel alan yönetimlerin hesap verme, sorumluluk içerisinde hareket etme, belge ve bilgileri ilgililerle paylaşmama gibi kötü yönetim alışkanlıklarının rüşvet ve yolsuzluk gibi suçları meydana getirmesi beklenen bir olaydır.

Bu bağlamda bilgi edinme hakkının varlığı ve açık yönetim anlayışının son yıllarda gelişim göstermesi ve ülkelerin ve toplumların bu konuda ortaya koyduğu çabalar sonuç vermeye başlamıştır.

3.2.1.1. 1982 Anayasasında Bilgi Edinme Hakkı

1982 Anayasası bilgi edinme hakkını doğrudan anayasal bir hak olarak tanıyarak güvence altına almamıştır (Banisar, 2006, s.149). Bilgi edinme hakkının somut temelini oluşturan ve daha öncede değindiğimiz dilekçe hakkı ise 1982 Anayasası'nın 74.maddesinde yer alan şekliyle *“Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM’ye yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.”* hükmüne yer verilmiştir. Ancak 2010 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile bu maddeye ‘BEH’ ve ‘kamu denetçisine başvurma hakkı’ da eklenerek anayasal bir görünüme kavuşturulmuştur (Kahyaoğlu, 2011, s.28).

3.2.1.2. Kalkınma Planlarında Bilgi Edinme Hakkı

Planlı kalkınma sonrası dönem olarak nitelendirilen 1960’ların başlarından itibaren yönetimde açıklık ve şeffaflıkla ilgili gelişmelere ve bilgi edinme hakkının sağlanmasına yönelik teşviklere rastlanmaktadır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan (1963-1967) Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na (2001-2005) kadar hazırlanan ve uygulanmaya konulan plan ve tasarlarda yönetimin açıklık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü gibi yönetimdeki temel ilkeleri destekleme ve iyi yönetim anlayışının benimsenmesi, yönetime katılım anlayışının özümsemişi gibi konuların önemine çokça değinilmiştir.

Yönetimde açıklığın sağlanması ve bilgi edinme hakkının kullanımıyla ilgili ilk izlenimlere Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer verilmiştir (Dördüncü

Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979, s.298-299). Bu plana göre kamu kurum ve kuruluşlarının doğrudan kamuyu ilgilendiren konularda daha hızlı, etkin, verimli olarak işlemesi ve gereksiz kırtasiyecilikten kurtulmasının sağlanması ve toplumun bu konularda daha kolay bir şekilde bilgi sahibi olmasını gerektirecek yasal düzenlemelerin hazırlanması gerektiği konusuna değinilmiştir.

Bilgi edinme hakkının bu planlarda açıkça yer alması ise Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile mümkün hale gelmiştir. Bu kalkınma planına vatandaşların bilgi edinme, hak arama usul ve esasları ile yönetimin tazmin sorumluluğu ve yasalardaki yönetsel işlemlerde görev, yetki, zamanaşımı, zamanaşımının kesilmesi gibi boşlukların doldurulması hususlarının düzenlenmesi amacıyla genel nitelikli *Yönetsel Usul Kanunu ve Yönetsel Başvuru Kanunu* hazırlanarak uygulamaya konmasının gerekliliğinden söz edilmiştir (DPT, 2000, s.193).

3.2.1.3. Hükümet Programlarında Bilgi Edinme Hakkı

Bilgi edinme hakkı hükümet programlarında da yer almıştır. 29.11.2002 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan 58. Hükümet Programında yer alan “*BEH, toplumun bütün kesimlerine yaygınlaştırılacak ve bunu sağlamak için vatandaşın BEHK’si çıkarılacaktır.*” ifadesi BEH ile ilgili düzenlemelerin yapılacağına işaret etmektedir.

03.01.2003 tarihinde hükümetin ‘Acil Eylem Planı’nda yer alan ‘Kamu Yönetimi Reformu’ başlıklı bölümünde “kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması ve vatandaşların haklarının genişletilip daha etkin kullanılmasını sağlayan BEH tüm vatandaşlar lehine geliştirilecek ve yönetimin karar alma mekanizmalarında şeffaflık ve hesap verebilirliğin ön plana çıkması sağlanacaktır.” ifadeleri yine BEHK’na işaret edilmektedir (Çakır, 2013, s.65).

Böylece kamu kurum ve kuruluşlarının BEH çerçevesinde vatandaşları bilgilendirme adına gerekli çalışmaları ve düzenlemeleri yapmaları, yönetimden istediğini alamayan vatandaşın ulusal düzeyde başvurabileceği gerekli makamların oluşturulması, buradan da istediği bilgiyi alamaması halinde yargı yoluna başvurabileceği belirtilmiştir. Yapılan bu çalışmalar BEH Kanunu (BEHK) altyapısını oluşturma amacını gütmektedir (Hız, 2004, s.52).

3.2.1.4. Kamu Yönetimi Reform Belgelerinde Bilgi Edinme Hakkı

1960'lı yıllara kadar gerek modern yönetim ilkeleri doğrultusunda yönetim reformları gerekse BEH çerçevesinde demokratik yönetimin ve kamuoyunun oluşturulması adına herhangi bir yönetsel düzenlemeye yer verilmemiştir. Fakat bu tarihlerden sonra yönetimin atmış olduğu adımlarla birlikte yapılan ilk çalışma “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu (MEHTAP)”dur (Kaya, 2005a, s.201-202). Yönetimin 1963 yılında hazırladığı bu raporda yönetimin etkin, verimli ve düzenli çalışması için gereken koşulların sağlanmasında yönetsel usullerin bu çalışma sistemi ve amacına uyumlu olması ve hem yönetenler hem de yönetilenler açısından yasal düzenlemelere tabi olmasının gerekliliğine vurgu yapılmıştır (MEHTAP, 1963, s.58).

1982 Anayasası'yla beraber yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları hız kazanmıştır. Yönetimin daha verimli ve etkin çalışması ve halkın yönetime daha aktif katılımının sağlanması ön plana çıkarılmıştır. Bu bağlamda kamu yönetiminin iyileştirilmesi çalışmaları sonucu 1991 yılında “Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA)” yayınlanmıştır. Bu çalışmanın ön plana çıkan özellikleri ise; kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkilerinin halk tarafından bilinmesi gerektiği, bireylerin yönetimle ilgili işlerinde kendilerine yol gösterecek bilgi ve belgeleri edinmesi gerekliliğinin üzerinde durulmuştur (Yüksekli, 2008, s.38).

KAYA Raporu'nun ‘Halkla İlişkiler ve Enformasyon’ bölümünün ‘Öneriler’ kısmında “*Yürütülen eylem ve işlemlerde, örgütsel açıklık olabildiği ölçüde bütün koşullarıyla sağlanmalı ve halkın yönetimden bilgi edinme hakkı her aşamada önemle dikkate alınmalıdır. Bu hak aynı zamanda, yönetimi geliştirmenin bir aracı olarak da değerlendirilmelidir.*” ifadesi ile bilgi edinme hakkının önemi vurgulanmıştır (KAYA Raporu, 1991, s.46).

3.2.1.5. Avrupa Birliği İlerleme Raporları'nda Bilgi Edinme Hakkı

Bilgi edinme hakkı, bilindiği üzere Avrupa Birliği ve üye ülkelerin yasalarında kavramsal olarak uzun bir geçmişe sahip değildir. Bununla birlikte bilgi edinme hakkı ülkemiz literatürüne AB üyelik süreci döneminde girmiş ve gerekli kurumsal ve hukuksal altyapısı hazırlanmaya çalışılmıştır. Bilgi edinme hakkının kabulü ve yasal zeminin hazırlanması sürecinde AB'nin etkisi azımsanmayacak

düzyededir. AB, düzenli olarak üyeliğe aday devletlerin AB müktesebatına uyumluluğu adına ilerleme raporları yayınlamakta ve olumlu ya da olumsuz eleştirilerini bu raporlar vasıtasıyla yapmaktadır. Bilgi edinme hakkının ülkemizdeki ilerleme ve uygulamada yaşanan olumlu veya olumsuz durumların ortaya konulması adına AB ilerleme raporlarının incelenmesi bilgi edinme hakkının kullanımı ve sonuçları itibariyle bizlere yol gösterici olacaktır.

2003 yılı İlerleme Raporu; 2003 Ocak ayında hükümetin kabul ettiği eylem planında yolsuzlukla mücadele ile daha etkin mücadele etme amacıyla çok sayıda tedbir ve girişim uygulamaya konulduğundan bahsedilmektedir. Bu girişimlerden bazıları ise Siyasi Ahlak Kanunu ve Bilgi Edinme Kanunu'dur (AB Komisyonu, 2003, s.23).

2005 yılı İlerleme Raporu; Bilgi Edinme Kanunu'nun kabul edilmesi yönetimde şeffaflık ve açıklığın artırılması adına önemli bir gelişme olduğu vurgulanmıştır. İlerleme Raporu'nda BEH'nin daha etkin ve verimli işlemesi için uygulamada BEH sınırlarının açıkça belirlenmesi tavsiye edilmektedir (AB Komisyonu, 2005, s.17-18).

2006 yılı İlerleme Raporu; 'Yolsuzlukla Mücadele Önlemleri' başlığı altında 2006 yılında BEHK yapılan değişikliğe vurgu yapılarak vatandaşların BEH kapsamında yaptıkları başvurulara alınan ret cevaplarına karşı itiraz yolunun açılması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir (AB Komisyonu, 2006, s.10).

2007 yılı İlerleme Raporu; bilgi edinme hakkına ilişkin istatistiki paylaşmış ve Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK)'na eleştiri yöneltmiştir. Raporun 'Fasıl 23: Yargı ve Temel Haklar' başlığı altında BEH yapılan değişikliklerle yapılan başvuru sayısının arttığından bahsedilmiştir. İstatistiklere göre 864.616 BEH başvurusu yapılmış ve bu başvuruların %86.40'ına olumlu cevap verilmiştir. Ancak Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun bu istatistiklerin güvenilirliğini kontrol etmediği eleştirisi yer almaktadır (AB Komisyonu, 2007, s. 59).

2008 yılı İlerleme Raporu; yine 'Fasıl 23: Yargı ve Temel Haklar' başlığı altında bilgi edinme hakkını ele almıştır. Bilgi edinme taleplerinin artarak devam ettiğine değinilen bu bölümde resmi istatistiklere yer verilmiştir. Ancak BEDK'na yapılan eleştiri aynı şekilde devam etmektedir. Ayrıca reddedilen bilgi edinme taleplerinin 554'ünün yargıya intikal ettiğine vurgu yapılmıştır (AB Komisyonu, 2008, s. 68).

Ayrıca ‘Fasıl 27: Çevre’ başlığı altında bir eleştiri söz konusudur: Çevresel sorumluluk kapsamında halkın yönetime katılması ve çevre konusunda halkın bilgi edinme taleplerine ilişkin yasal düzenlemelerde ilerleme kaydedilemediği vurgulanmıştır (AB Komisyonu, 2008, s.77).

2009 yılı İlerleme Raporu; Bilgi edinme bağlamında yerel yönetimler üzerinde şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılmasının önemi büyüktür. Bilgi edinme hususunda bazı yerel yönetimlerin, özellikle de imar planları ile ilgili bilgi edinme başvurularında, isteksiz ve ketum davrandığı görülmektedir. Bu anlamda BEDK bilgi edinme taleplerini yerine getirmemesi üzerine Ankara Büyükşehir Belediyesi hakkında savcılığa suç duyurusunda bulunduğu değinilmiştir (AB Komisyonu, 2009, s.9).

2012 ve 2013 yılı İlerleme Raporu; *‘İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun’un* ifade özgürlüğünü kısıtladığı ve bilgi edinme hakkını sınırladığı gerekçesiyle yeniden düzenlenmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır (AB Komisyonu, 2012, s.22; AB Komisyonu, 2013, s.53).

2015 yılı İlerleme Raporu; ‘Kamu Yönetimi Reformu’ başlığı altında halkın kamusal bilgi ve belgelere erişimi ile ilgili olarak BEHK’nda devlet sırları, ticari sırlar ve kişisel verilerin korunması gerekçesine dayanarak çok geniş bir sınırlama mevcuttur. Ayrıca Kanun’un uygulanmasını takip eden bağımsız bir organ veya temsilcinin yokluğunda eleştiri konusu olmuştur (AB Komisyonu, 2015, s.12).

Yine aynı raporun ‘Hukukun Üstünlüğü’ başlığı altında; 2015 yılına ait verilere göre bilgi edinme taleplerinin karşılanması noktasında karşılaşılan tablo iyimserdir. Reddedilen bilgi edinme taleplerinin ve BEDK tarafından reddedilen itirazların yıllar geçtikçe düşmesi olumlu karşılanmıştır. Ancak halkın bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin bilgi ve farkındalık düzeyinin düşük kalması ve reddedilen bilgi edinme taleplerinin devlet sırrı, ticari sır ve kişisel verilerin korunması gibi istisnaların gerekçe gösterilmesi eleştiri konusu olmuştur (AB Komisyonu, 2015, s.17).

Aynı raporun ‘Fasıl 23: Yargı ve Temel Haklar’ başlığı altında BEDK’nun bilgi edinme taleplerini gayet ciddi ve verimli bir şekilde değerlendirmesi ve ulaştığı sonuçları hızlı ve interaktif olarak toplumla paylaşması takdir edilmiştir. Ancak bilgi edinme talebinde bulunan bireylere verilen cevaplarda kalite ve tatmin edicilik beklemek çok zordur. *‘Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı ile Ticari Sır, Banka Sırrı ve*

Müşteri Sırrı Hakkında Kanun Tasarısı'nın bir türlü yasalaşamaması kamu yönetiminin gizlilik ve şeffaflık arasındaki dengeyi sağlamasını güçleştirdiği ifade edilmektedir (AB Komisyonu, 2015, s.64).

2016 yılı İlerleme Raporu; ‘Kamu Yönetimi Reformu’ başlığı altında; BEHK bünyesinde bilgi edinmeye ilişkin olarak geniş bir istisnalar yelpazesi barındırmaktadır ve bu istisnalara dayanarak reddedilen bilgi ve belge taleplerini denetleyen merkezi ve bağımsız bir denetim mekanizması bulunmamaktadır. Resmi veriler ışığında 2015 ve 2016 yılları arasında internetin başvuruları kolaylaştırdığı düşünüldüğünde iki milyonun üzerinde başvuru alınmıştır. Yine reddedilen bilgi edinme talepleri düşük oranlarda seyretmiştir (AB Komisyonu, 2016, s.15).

Yine aynı raporun ‘Fasıl 23: Yargı ve Temel Haklar’ başlığı altında; 2015 yılı İlerleme Raporu’nda yapılan takdir ve eleştirilerin mevcudiyetine yer verilmiştir. BEDK internet üzerinden alınan başvurulardaki etkinliği ve başvuru sonuçlarının yine internet ortamında yayınlanması gibi ilerlemeci konular takdir edilmiştir. Ancak hala daha verilen cevaplardaki kalitesizliğin düzeltilmediğinden bahsedilmektedir. ‘Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı ile Ticari Sır, Banka Sırrı ve Müşteri Sırrı Hakkında Kanun Tasarısı’ hakkında bir sonuç alınmadığı ve bilgi edinme taleplerinin, bilgi edinme istisnalarının gölgesinde kalarak yönetimde şeffaflık ve açıklığa zarar verildiği vurgulanmıştır (AB Komisyonu, 2016, s.73).

2018 yılı İlerleme Raporu; ‘Kamu Yönetimi Reformu’ başlığı altında; yönetimin sahip olduğu bilgi ve belgelere erişim hakkı ve bu hakkın istisnaları BEHK ile düzenlenmektedir. 2017 yılında internet ortamı üzerinden yaklaşık 1,5 milyon kişi bilgi edinme başvurusu yapmıştır. Bu taleplerin reddedilme oranı 2015 ve 2016 yıllarında olduğu gibi düşük seviyelerde kalmıştır. BEDK kurumlara yapılan bilgi edinme başvurularının reddedilmesi halinde itiraz yolu olarak kullanıldığı belirtilmiştir (AB Komisyonu, 2018, s.21).

3.2.2. Yasal Düzenlemeler ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Ülkemizde 1990’lı yıllarda baş gösteren yolsuzluk ve rüşvet skandalları yönetim nezdinde bu sorunların idareye ilişkin olarak yapılacak reformlarla aşılacağı düşüncesine yönlendirmiştir. O dönemde Başbakanlık bünyesinde hazırlanmakta olan İdari Usul’e ilişkin çalışmalar mevcut olsa da yönetim, halkta oluşan olumsuz havanın bir an önce bertaraf edilmesi amacıyla bilgi edinme hakkı

üzerinde de çalışma yapılması kararı almıştır. Böylece 1997 Kasım'ında başlatılan çalışma 1998 Şubat'ında tamamlanmış ve Mart ayında idari usule ilişkin çalışmayla birlikte ele alınmasına karar verilmiştir. 'İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu' adı verilen bu taslak idari düzenlemelerde yaşanan sıkıntılar ve bu düzenlemeye karşı çevrelerin engellemeleriyle kanunlaşma dönemine girememiştir.

4982 sayılı BEHK Avrupa Birliği müktesebatına ve uluslararası hukuka uygun ve uyumlu şekilde hazırlanarak 9.10.2003 tarihinde kabul edilerek 6 ay sonrasında yürürlüğe girmiştir. BEHK'nun 31.maddesinde belirtildiği üzere 27.04.2004 tarihinde 'Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik' Resmi Gazete' de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

3.2.2.1. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Amacı

BEHK'nun Avrupa Birliği kriterleri ve Birlik'ten gelen talep ve istekler çerçevesinde yasalaşma evresine girdiğini hem kanun tasarısının genel gerekçesinden hem de kanunun yasalaşmasından sonra Başbakanlık tarafından hazırlanan 2004/12 sayılı Genelge 'den anlaşılmaktadır. Başbakanlık Genelgesi'nde yer alan gerek Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'daki değişiklikler gerekse BEHK'nun AB Müktesebatına uyum çerçevesinde insan hakları alanında yasal ve idari düzenlemelerin yapılması taahhüdünün verilmesi bu konuya atfedilen öneme işaret etmektedir. (Soykan, 2006, s.87)

BEHK'nun çıkarılma amacı kanunda yer alan 1, 2 ve 3. maddelerde ifade edilmiştir. Buna göre kanunun amacı *“demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun kişilerin BEH'lerini kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek”* şeklinde ifade edilmiştir (BEHK, Md. 1).

BEHK'nun genel gerekçesi (BEHK Tasarısı, 2003, s.2); *“Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan BEH, 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.”* şeklinde ifade edilmiştir.

Buradan hareketle BEH kapsamında bireyler yönetim karşısında daha güçlü olmakta ve yönetime de bireylere karşı yasal sorumluluklar yüklenmektedir. Böylece yönetim daha şeffaf, hesap verebilir ve demokratik bir yapıya geçişin altyapısına kavuşmaktadır.

3.2.2.2. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK)'nin Kapsamı

4982 sayılı BEHK kapsamında yer alan ifadeler Kanun'un 2.maddesinde sayılan kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır. Maddede yer alan bir diğer ifadeyle Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un hükümleri saklı tutulmuştur. Böylece kanun kapsamında sayılan kamu kurum ve kuruluşlarına dilek, istek ve şikâyet türünden yapılan başvuruların bilgi edinme kapsamında değerlendirilemeyeceği düzenlenmiştir (Eken, 2005b, s.104).

Kanun kapsamında sözü edilen kamu kurum ve kuruluşlarının hangileri olduğu ve hangilerini kapsadığı açıkça belirtilmemesi kanunun anlaşılması bakımından yetersiz kalmaktadır. Bilgi Edinme Hakkının Kullanılmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkındaki Yönetmeliğin 2.maddesinde yer verilen kuruluşlar *“merkezi idare kapsamındaki kamu idareleri ile bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlarının, köyler hariç olmak üzere mahalli idareler ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları ile birlik veya şirketlerinin, T.C. Merkez Bankası, İMKB ve üniversiteler de dâhil olmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz olarak enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları”* olarak belirlenmiştir (BEHKY, Md.2). Buna göre Cumhurbaşkanlığı'ndan en küçük taşra birimine kadar idari yönetim kuruluşları içerisinde yer alan Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar, il ve ilçeler ve tüm kurum ve kuruluşların yanı sıra merkezi yönetim kuruluşları arasında yer alan müsteşarlık, genel müdürlükler, denetleyici ve düzenleyici kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri bu kapsam dâhilindedir (Eken, 2005, s.105).

İdari kurum ve kuruluşların BEH kapsamında bilgi ve belge verme yükümlülüğü olduğu konusuna değindikten sonra kanunla ilgili bir diğer tartışma konusu olan yasama ve yargı organlarının bu hak kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğidir. Kanunda bu konuda açık bir hüküm yer almamaktadır. Kanunda doğrudan veya dolaylı herhangi bir hüküm bulunmaması yasama ve

yargının bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulduğu anlamına gelmektedir. Aynı zamanda bu konuyla ilgili olarak BEDK'na yapılan bir başvuru değerlendirmesinde Danıştay'ın bilgi edinme hakkı kapsam dışında olduğuna karar vermiştir (BEDK, 2004).

Kamu hizmeti yürütmekle görevlendirilmiş özel kurum ve kuruluşlara yürüttüğü hizmet kapsamında elde ettiği bilgi ve belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamında değerlendirilmesi ile ilgili kanunda açık veya dolaylı bir hüküm bulunmamaktadır.

Yine gerçek ve tüzel kişilerle ilgili olarak bilgi edinme hakkının kullanımı söz konusu olmamaktadır. BEHK kapsam olarak sadece kamu yönetimi kurum ve kuruluşlarıyla sınırlandırılması ve özel hukuk tüzel kişilerinden bilgi talebinde bulunulamayacak olması çeşitli itiraz ve eleştirilere yol açmıştır. Toplumsal hayatta kamuya yönelik mal ve hizmet sunan özel kuruluşların toplumun bilgisine kapalı olması toplumda bilgiye ulaşma kolaylığını kısıtlayan ve toplumun bilgilenmesinin önüne geçen bir uygulama ve düzenlemedir (Kırışık, 2008, s.113-114).

Kanun kapsamında edinilecek bilgi ve belgelere BEHK 3.maddesinde yer verilmiştir. Buna göre kanunda belirtilen kapsamdaki belgeler; kamu kurum ve kuruluşların bünyesinde yer alan yazılı, basılı, çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve videokaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcıları olarak geniş bir çerçevede sayılmıştır (BEHK, Md.3).

BEHK 3.maddesinden de yer aldığı gibi kapsamda yer alan bilgi ve belgeler kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinde kullandığı ve sonuçlandığı her türlü bilgi ve belgeler olarak kabul edilebilir (Hız ve Yılmaz, 2005, s.65).

3.2.2.3. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'ndan Yararlanacak Kişiler

Bu haktan yararlanacak kişileri BEHK 4.maddesinde ayrıntılı olarak işlemiştir. Buna göre herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu ve Türkiye'de ikamet eden yabancılarla Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişilerin de bu haktan yararlanabileceği belirtilmiştir. Fakat yabancıların bu haktan yararlanabilmesi için ön koşul öne sürülmüştür. Bu koşul bilgi edinme hakkı çerçevesinde istenilen belge ve bilgilerin yabancı özel veya tüzel kişilerin kendileri ve faaliyet alanları ile ilgili olması ve mütekabiliyet (karşılıklılık) esasına tabi olmasıdır. İstisnai olarak ise

Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerdeki hak yükümlülüklerinin saklı tutulması yer almıştır (Tortop, 2004, s.39).

Maddenin ilk fıkrasında yer alan 'herkes' kavramından kastedilen yine maddenin ikinci fıkrasında yabancılara özel ayrı bir düzenlemeyle anlaşılacağı üzere sadece Türk vatandaşlarıdır. Yabancıların bu haktan yararlanmaları için çeşitli yükümlülükler ve gereksinimlere ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir. Bu gereksinimler;

- Gerçek kişiler için Türkiye'de ikamet etmek, tüzel kişiler için ise Türkiye'de faaliyette bulunması,
- BEH kapsamında talep edecekleri bilgi ve belgeler kendileri veya faaliyetleriyle ilgili olması,
- Mütakabiliyet (karşılıklılık) esasının gözetilmesi ve uyulmasıdır.

Mütakabiliyet esası uluslararası hukukun ilgi alanında yer alan bir kavramdır. Bu kavram yabancı gerçek ya da tüzel kişilere verilen bir hakkın, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşına yine o ülkede aynı hakların verilmesi şartının öne sürülmesidir. Bu koşul ikili anlaşmalar ve uluslararası sözleşmeler çerçevesinde kabul edilir.

Yine bu konuyla ilgili olarak BEHK Uygulanması Hakkında Yönetmeliğinin 5.maddesi herkesin bilgi edinme mevzuatı çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahip olduğunu belirtmiştir. Türk vatandaşlarının haricinde Türkiye'de ikamet eden yabancı kişiler ve Türkiye'de faaliyeti bulunan yabancı tüzel kişilerin talep edecekleri bilgi ve belgelerin kendileri veya faaliyetleriyle ilgili olmak şartıyla karşılıklılık esasına dayanarak bilgi edinmeye ilişkin yasalardan faydalanabilirler.

Bilgi edinme hakkını kullanacak olan Türk vatandaşlar için ise hak ve fiil ehliyetine sahip olması gerektiği koşuluna yer verilmiştir. Ancak bu ehliyetlere sahip olmayan vatandaşlar için ise bu haktan yararlanması kanuni temsilcileri vasıtasıyla yerine getirilir. Özel kişilerin yanı sıra tüzel kişilerinde bilgi edinme hakkından yararlanmasında kanuni olarak bir engel tanınmamıştır. Hatta tüzel kişilerin bu haktan yararlanması idarenin bilgi ve belge vermedeki yükünü azaltmakta ve yönetimin daha verimli ve etkili işlemesine yarar sağlamaktadır.

Yani söz konusu tüzel kişilerin bilgi edinme hakkını, bünyesindeki özel kişiler adına ve toplu bir şekilde kullanması, bireylerin tek tek bu haktan yararlanması yerine bir tüzel kişilik aracılığıyla haklarını kullanması yönetimin iş

yükünü azaltmakta ve bireyler için ise zaman ve maliyet konularından tasarruf sağlamaktadır (Özkan, 2004, s.65).

3.2.2.4. Bilgi Edinme Hakkından Yararlanmada Yönetime Düşen Yükümlülükler

4982 sayılı BEHK bilgi edinme hakkının kullanılmasını daha etkin ve verimli hale gelmesini sağlamak ve bireyleri yönetim karşısında daha güçlü konuma getirmek amacıyla idareye çeşitli sorumluluklar yüklemiştir. Bunlar kısaca bilgi verme, bilgi ve belgeleri tasnif etme, rapor hazırlama, bilgi edinme birimleri oluşturma ve personel eğitimidir.

3.2.2.4.1. Bilgi Verme

İdarenin BEHK'na göre en temel yükümlülüğü bilgi verme yükümlülüğüdür (Azer, 2010, s.139). Bu yükümlülüğün dayanağı BEHK 5.maddesi, ilgili kurum ve kuruluşların BEHK mevzuatında yer alan istisnalar dışındaki bilgi edinme talepleri karşısında başvuruların yararlanmasını sağlamak ve başvuruların daha hızlı, etkin ve doğru bir şekilde sonlandırılmasına yönelik idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler (BEHK, Md.5).

Düzenlemede yer alan ifade salt idarenin bilgi verme yükümlülüğünü düzenlemekten öte idarenin elinde bulunan bilgi ve belgeleri, vatandaşlara hızlı, etkin ve güvenli bir şekilde ulaştırılması amacıyla hareket etmesi düzenlemede yer almaktadır. Yönetmelik bu anlamda kamu yönetiminin bilgi verme yükümlülüğünden hareketle bilgi ve belgeleri talep ve isteklere bağlı olmaksızın zorunlu veya ihtiyari bir şekilde kamuoyuna açıklaması gerektiğine değinilmiştir (Eken, 2005b, s.128).

BEH'nin etkin olarak kullanılabilmesi ve bilgi edinme başvurularından kaynaklanan iş yükünün en aza indirilebilmesi amacıyla kurum ve kuruluşlar;

- Görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki bilgi veya belgelerin konularını ve bunların hangi birimde mevcut olduğunu ihtiva eden kurum dosya planlarını,

- Görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını,
- Görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı veya diğer düzenleyici işlemlerin neler olduğunu, yayımlanmışsa hangi tarihli ve sayılı Resmi Gazete’ de yayımlandığını, görev ve hizmet alanlarıyla ilgili mevzuatın değişiklikleri işlenmiş halini,

bilgi iletişim teknolojilerini kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunarlar. Kesinleşen faaliyet ve denetim raporları uygun araçlarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirilir (BEHKY, 2004, Md. 6).

Yönetmeliğin bu maddesinde de belirtildiği üzere idarenin bilgi verme yükümlülüğü ön planda tutulmaktadır. İdarenin bilgi verme yükümlülüğünü yerine getirmesiyle amaçlanan fayda, etkin ve verimli bir yönetim anlayışının oluşturulması ve yönetimin iş yükünün azaltılması yönünde adımlar atılmasıdır. Kullanılacak bilgi teknolojileri sayesinde belirtilen ve talep edilen bilgi ve belgeler daha başvuru gelmeden kamuoyunun bilgilendirilmesi sağlanmaktadır (Eken, 2005b, s.129).

Yönetimin zorunlu bilgi vermesinin yanında ihtiyari bilgi ve belge verilmesi de yönetmelikle düzenlenmiştir. Kurum ve kuruluşlar, BEH’nın etkin olarak kullanılabilmesi ve bilgi edinme başvurularından kaynaklanan iş yükünün en aza indirilebilmesi amacıyla, aşağıdaki türden bilgi veya belgeleri internet siteleri üzerinden kamuoyunun bilgisine sunabilirler:

- Teşkilat yapısı, görevler, bütçe, gelir ve giderler hakkındaki bilgi veya belgeler,
- Personel sayısı ve statüleri hakkındaki bilgiler,
- Verilen hizmetlere ilişkin bilgiler,
- Karar alma, hizmet sunma ve politika oluşturma yöntemlerine ilişkin bilgiler,
- Kamuyu etkileyen kararlar ve gerekçeleri, politikalar, bunlar hakkında yönetim tarafından yapılan değerlendirmeler ve bu

kararların alınmasına dayanak teşkil eden temel bilgiler ve veriler,

- Kayıt, dosyalama ve arşiv düzeninin tanıtımına ilişkin bilgiler,
- Şikâyet ve başvuruların yapılma usulü ve verileceği merci veya yetkili kişi hakkında bilgiler,
- İstatistikî veriler, araştırma raporları, makaleler ve diğer belgeler (BEHKY, 2004, Md.7).

Yukarıda değindiğimiz zorunlu ve ihtiyari bilgi verme ödevi kamu idarelerinin performans kriterlerini doğrudan etkileyebilecek bir açıklık ve şeffaflık ölçütüdür. Buna bağlı olarak kamu kurumları bu mekanizmaları ne kadar etkin ve verimli işletirlerse, vatandaşların bilgisine ne ölçüde açık hale getirirlerse ve bu bilgi ve belgeleri erişimi ne derecede kolaylaştırırlarsa bilgi edinme amacıyla kurumlara yapılan başvurular da o ölçüde azalma görülecektir. Bu ise kamu yönetiminde kırtasiyeciliği azaltacak ve vatandaşların işlerini gördürmek için araya aracı koymalarının önüne geçecektir (Hız ve Yılmaz, 2004, s.71).

3.2.2.4.2. Bilgi ve Belgeleri Tasnif Etme

Bilgi ve belgelerin tasnifi, kamu idarelerinin bilgi ve belge talep eden bireylere, talep edilen bilgi ve belgeleri hızlı, doğru ve etkin şekilde ulaştırılması bilgi edinme hakkının etkili kullanımı bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu doğrultuda BEHKY 6.maddesi kamu kurum ve kuruluşlarına bir takım ödevler yüklemiştir. Buna göre kurumlar bilgi edinme hakkına konu olan bilgi ve belgeleri BEH kullanımını kolaylaştırmak için gerekli düzenleme ve sınıflandırmaları yaparlar. Bu amaçla kurumlar belge kayıt, depolama ve arşivleme süreçleriyle ilgili gerekli idari ve teknik tedbirleri alırlar (BEHKY, 2004, Md. 6).

Burada elde edilmek istenen amaç BEH'in daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak, kurum ve kuruluşların BEH kapsamında elde edilen bilgi ve belgelerin kontrolünü sağlamak ve bu kaynakları düzenlemektir (Anameriç, 2004, s.173).

3.2.2.4.3. Rapor Hazırlamak

Kamu yönetim birimlerine yapılan başvurular ve bu başvuru sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması ve bunun sonucunda denetimin sağlanması amacıyla oluşturulan BEHK'nun 30. Maddesi ve BEHKY 44. Maddesiyle kamu kurum ve kuruluşlarına her yıl düzenli rapor hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Bu düzenlemelere göre tutulacak rapor 5 başlık altında düzenlenmiştir. Bunlar:

- Kendilerine yapılan bilgi edinme başvurularının sayısını,
- Olumlu cevaplanarak bilgi ve 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 gösterir bir rapor hazırlanması (BEHK, Md.30; BEHKY, Md.44).

Yönetim bu doğrultuda hazırladığı raporları her yıl Şubat ayında BEDK'na göndermekle yükümlendirilmiştir. BEDK ise bu raporları sentezleyerek hazırlayacağı genel raporu her yıl Nisan ayında TBMM'ne gönderir. Bu raporlar TBMM Başkanlığı'nca kamunu bilgisine sunulur (Azer, 2010, s.145-146).

3.2.2.4.4. Bilgi Edinme Birimleri Oluşturmak

BEHKY 8.maddesi kamu idareleri bünyesinde bilgi edinme birimleri oluşturulmasını öngörmüştür. Bu birimlerin oluşturulmasındaki amaç öncelikle bireylerin BEH'nı kullanırken yönetim tarafından sağlanacak bilgi ve belge erişiminde kolaylık sağlanması ve bunun sonucunda verimli ve etkili bir BEH sürecinin oluşturulması hedeflenmektedir. Bu doğrultuda kurumlar bünyesinde bilgi edinme birimi kurulacak ve bu her kurum için bir tane olacaktır. Böylece gereksiz kırtasiyecilikten kurtulmak ve personel verimliliğinin sağlanması amaçlanmıştır. Bu birim kurum içerisinde sadece bir tane kurulacağından diğer birimlerle uyum içerisinde çalışması gerekmektedir (Hız ve Yılmaz, 2004, s.72).

Kamu çalışanlarının günümüz teknik ve teknolojik donanıma sahip, BEH ve açıklık konusunda yetkin bir şekilde eğitime tabi tutulmaları BEH uygulanma alanı için önem arz etmektedir. Bilgi edinme konusunda eğitimden yoksun kalmış bir kamu görevlisi elinde bulunan bilgi belgeleri gizli tutmakta veya neyin açık neyin gizli tutulmasını bilemeden işlemleri yürütme eğilimindedir (Durmuş, 2010, s.108).

İşte bu türden yanlışların ve olası hataların önüne geçmek ve BEH'nin etkin ve verimli işletilmesini sağlamak amacıyla kamu idarelerinde görevli personelin BEH ile ilgili eğitilmesi idari bir yükümlülük haline gelmiştir. Bu sebeple çıkarılan BEHKY 43. maddesi "*Kurum ve Kuruluşlar, Kanununun ve bu Yönetmeliğin uygulanması konusunda personeline gerekli eğitimi sağlar ve bu amaçla eğitim programları düzenler*" şeklinde düzenlenmiştir.

3.2.3. Bilgi Edinme Hakkının Kullanımı

BEHK ve BEHKY bilgi edinme başvurularında izlenecek yol ve usul açıkça belirtilmiştir. Bilgi edinme hakkının kullanımında bireyler başvurularını idari makamlara yaparlar ve bu başvurular 'idari başvuru' şeklinde de adlandırılır. Bir başvurunun idari olması, başvurunun idareye yapılması, şahısların menfaatine uygun olması ve başvurunun idari nitelikte olmasını gerektirir (Kaya, 2005b, s.232).

İdari başvuru bazı şekli esaslara tabiidir. Bu şekil ve esaslar bilgi edinme hakkının hem yönetim hem de bireyler açısından bu hakkın kullanımını daha elverişli hale getirmeye yöneliktir. Bu usul ve esasların düzenlenmesinde bu hakkın kullanımının bireylere ve idarelere şahsi değerlendirme ve hükümlerine bırakılmayacağı amacı güdülmüştür (Kaya, 2005b, 232).

3.2.3.1. Başvuru Usulü

İdareye yapılan bilgi edinme başvurusunun usulüne ilişkin olarak bilgi edinme talebinde bulunan gerçek kişi ise; adı, soyadı, ikamet ve iş adresi; tüzel kişi ise tüzel kişilik unvanı ve yetkili temsilcinin imzası ve yetki belgesini içeren bir dilekçe ile birlikte bilgi ve belge talebinde bulunan kuruma başvuruda bulunulur. Bu başvuru bilgi edinme talebinde bulunan kişinin kimliğinin tespit edilebilmesi halinde

elektronik ortamda veya diğer iletişim araçları yardımıyla yapılabilir. Dilekçede talep edilen bilgi ve belgeler açıkça istenir (BEHK, 2003, Md.6).

BEHK ve BEHKY yapılacak başvuru şeklinde de düzenlemeye gidilmiştir. Böylece bilgi edinme hakkı çerçevesinde yapılacak başvurular yazılı bir dilekçe veya elektronik posta (e-posta) ve diğer iletişim araçları ile yapılabilecektir. Diğer iletişim araçlarından kasıt posta, faks, sosyal medya araçları gibi kitle iletişim yoluyla ulaşılabilme imkânına sahip araçlardır. Kanun açık bir şekilde sözlü başvuruyu kabul etmediğinden dolayı telefon ve sözlü iletişim araç ve uygulamaları bu başvuru araçları arasında sayılamamaktadır. Başvuruda kullanılacak kitle iletişim araçlarının bu denli yaygın olması bilgi edinme hakkının etkili bir şekilde sağlanması ve yönetimin açıklık ve şeffaflık ölçütlerine uygun hareket etmesinde önemli bir rol almaktadır (Tortop, 2004, s.39-40).

Yapılan başvurularda dil olarak Türkçe olması zorunluluğu getirilmiş ve hatta yabancılarında bu şekil şartına uyması istenmiştir.

BEHK Uygulama Yönetmeliği'nde özürülere yönelik bir düzenleme yapılmış ve "*Başvuruda bulunan kimsenin kimliğini tespit etmeye yarayacak başka bilgi veya özel işaretlerin bulunması halinde, özürülüler bakımından bu bilgi veya özel işaretler imza yerine geçmek üzere kullanılır.*" ifadesi yer almıştır (BEHKY, Md. 11).

3.2.3.2. Başvuru Yeri

Bilgi edinme başvurusu talep edilen bilgi ve belgenin bulunduğu kurum ve kuruluşlara yapılır. Bu ifade BEHK 6/2. maddesinde "*Dilekçe ile istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum ve kuruluşta yapılır (...)*" şeklinde yer alır (BEHK, 2004, Md.6/2). BEHKY 9.maddesinde ise merkezi idarelerin taşralarda bulunan teşkilatlarından bilgi ve belge talep etmek için ilgili taşranın valilik veya kaymakamlıklarında bulunan bilgi edinme bürolarına ya da taşra teşkilatlarının ilgili birimlerine başvuru yapılabileceği öngörülmüştür. Bilgi edinmeye ilişkin olarak taşradaki birimler arasındaki koordinasyon ve bu faaliyetlerin raporlanması valilik veya kaymakamlığın ilgili birimlerinde sağlanır. Valilik ve kaymakamlıkların bilgi edinme birimleri merkez teşkilatını ilgilendiren başvurularını ilgili merkezi teşkilata gönderir ve başvuran kişilere gerekli bilgilendirmeyi yapar (BEHK, 2004, Md.9).

Düzenlemeden anlaşılacağı üzere merkezi yönetimin taşra teşkilatında bilgi edinme başvuruları valilik veya kaymakamlıklar bünyesinde oluşturulması öngörülmüştür. Taşra birimlerinde yer alan kurumlarda kendi bünyelerinde bilgi edinme birimleri oluşturabileceği gibi bu birimlerin koordinasyonu yine valilik ve kaymakamlıklardaki bilgi edinme birimleri tarafından sağlanacaktır (Hız ve Yılmaz, 2004, s.75).

Bilgi edinme başvuruları yanlılıkla bilgi ve belgenin talep edileceği kuruma değil de farklı bir kuruma yapılması halinde başvurunun yapıldığı kurum, bilgi edinme başvurusunu, başvurunun yapılması gereken asıl kuruma gönderir veya başvuru sahibini yapılan yanlılıkla ilgili olarak yazılı biçimde bilgilendirmekle mükelleftir (Özkan, 2004, s.68).

3.2.3.3. Başvuru Ücreti

Bilgi edinme başvurularında idare, başvuruyu yapan bireylerden başvuru konusu bilgi ve belgelerin erişimi giderlerini başvurucudan tahsil edebilir. Bu hususun ana dayanağı BEHK 10/4. maddesinde “(...) *Başvurunun yapıldığı kurum ve kuruluş, erişimine olanak sağladığı bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden erişimin gerektirdiği maliyet tutarı kadar bir ücreti bütçeye gelir kaydedilmek üzere tahsil edebilir.*” şeklinde ifade edilmiştir (BEHK, 2004, Md.10/4).

Başvuru ücreti konusu BEHK Uygulama Yönetmeliği'nin 22/1. maddesi daha ayrıntılı bir biçimde işlenmiştir. Kamu idareleri bilgi ve belge talebinde bulunan kişilerden bu talebin yerine getirilmesinde araştırma, inceleme, kopyalama ve posta gibi uygulamalar için orantılı bir biçimde ücret tahsil edebilirler. Kurumlar her yıl bütçe kanunu ilkelerine göre bir ücret tarifesi belirlerler (BEHKY, 2004, Md. 22/1).

Bu maddede geçen ‘tahsil edilebilir’ ifadesinden de anlaşılacağı üzere başvuru ücreti konusu idarenin takdir yetkisine bırakılmış bir konudur. Kamu idareleri başvuru ücretini kanun ve yönetmeliklerin çizdiği çerçevede belirleme yetkilerine sahiptir (Azer, 2010, s.137).

İlgili yönetmeliğin 22.maddesinde başvuru ücretleriyle ilgili süreler ve koşullar açıkça belirtilmiştir. Buna göre; kamu idaresi, başvuru sahibini başvuru tarihinden itibaren on beş içerisinde talep edilen bilgi ve belge maliyetini ve ödemenin nereye ve hangi vasıtayla yapılacağını bildirir. Ancak idare, talep edilen bilgi ve belgenin; başvuru alan kurum ve kuruluşun bir başka biriminden elde

edilmesi, başvuruyla ilgili bir başka birim ya da kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi, başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi sonucunda talep edilen bilgi ve belgenin maliyeti, tahsilin nerede ve nasıl yapılacağıyla ilgili bilgilendirmeyi başvuru sahibine otuz gün içerisinde yapar. Bu on beş ve otuz günlük süreler içerisinde cevap verme süresi kesilir. Başvurunun yapıldığı tarihten itibaren on beş veya otuz günlük süre içerisinde gereken ödemeyi yaptığını gösterir belgeyi idareye ibraz etmeyen başvurucu talebinden vazgeçmiş sayılır (BEHKY, 2004, Md. 22).

3.2.3.4. Başvuru Süresi

Başvuru sahiplerinin bilgi veya taleplerinin Kanun'da öngörülen süreler içerisinde yerine getirilmesi gerekmektedir. Sürenin varlığı, BEH'nın kullanımında hukuki koruma mekanizması işlevi görmektedir (Şengül, 2008, s.73).

Kanunda öngörülen başvuru sürelerine ilişkin olarak başvuru konusu kurum ve kuruluşlar, bilgi ve belge talebinde bulunduğu tarihten itibaren on beş iş günü içerisinde bu talebi yerine getirmek durumundadırlar. Ancak bilgi ve belge talebi; başvuru yapılan idarenin başka bir organından sağlanması gerekiyorsa, başvuruya ilişkin başka kurum ve kuruluşlarının görüşünün alınması gerekiyorsa veya ilgili talep birden fazla kurumu ilgilendiriyorsa talebin karşılanma süresi otuz iş günüdür. Sürenin bu sebeplerle uzaması halinde başvuru sahibine on beş iş günü içerisinde yazılı olarak bilgi verilir (BEHK, Madde 11).

Bilgi edinme hakkının kullanımı süresi istisnalar haricinde on beş gündür. Ancak bu süre belli koşullarda otuz güne çıkabilmektedir. Bu koşullar yukarıda da saydığımız şekilde talep edilen bilgi ve belgenin, başvuru kurum ve kuruluşun bir başka biriminden elde edilmesi, başvuruyla ilgili bir başka birim ya da kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi, başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesidir (BEHKY Md.17/3,4,5). Bilgi edinme hakkının başvurusunda idarenin cevap süresi sadece sayılan koşulların varlığı halinde uzatılabilir ve bu durum başvurucuya ilk on beş içerisinde bildirilir.

İdare tarafından başvurucuya verilecek cevabın süresi, başvurunun idareye ulaştığı tarihten itibaren işlemeye başlar. Başvurunun elektronik ortamda yapılmasında ise başvuru formunun bilgi edinme biriminin elektronik posta adresine ulaştığı tarihten itibaren işlemeye başlar.

3.2.4. Bilgi Edinme Hakkının Sınırları

Temel hak ve özgürlüklerin daha etkin bir şekilde kullanılabilmesinin sağlanması amacıyla özlere dokunulmadan düzenlenmesi ve sınırlarının çizilmesi, kamusal çıkarlarla aralarında bir dengenin oluşturulması bakımından olanaklı ve hatta kimi zaman da zorunludur (Yıldırım, 1998, s.245). Bu temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında esas alınan konuların başında ‘kamu yararı’ ve ‘kamu düzeni’ kavramları ön plana çıkmaktadır (Akıllıoğlu, 1990, s.3). Bilgi edinme hakkı da diğer temel hak özgürlükler gibi sınırsız değildir ve bu hak idarenin sahip olduğu tüm bilgi ve belgelere erişim hakkı tanıdığı anlamında yorumlanmamalıdır. Bir hak ve özgürlüğün sınırı bir başka hak ve özgürlüğün alanına girmesiyle sona erer ve buradan çıkarılacak sonuç ise bilgi edinme hakkının da diğer tüm hak ve özgürlükler gibi sınırlarının olduğu gerçeğidir (Eken, 1993, s.72).

Demokratik bir hukuk devletinde temel hak ve özgürlükler konusundaki sınırlamaların kanunlarla düzenlenmesi ve idarenin takdir yetkisine bırakılmaması gerekir (Duran, 1998, s.29). 4982 sayılı BEHK’nda belirtilen sınırlamaları ihtiva etmektedir. Bu sınırlamalar geniş bir yelpazede tutulmuştur.

3.2.4.1. Yargı Denetimine Kapalı İşlemler

Bilgi edinme hakkının yargısal denetime kapalı işlem sınırlamalarına BEHK’nda yer verilmiştir. Buna göre “*Yargı denetimi dışında kalan yönetsel işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanlar, bu Kanun kapsamına dâhildir. Bu şekilde sağlanan BEH işleminin yargı denetimine açılması sonucunu doğurmaz.*” hükmüne yer verilmiştir (BEHK, 2003, Md. 15).

Bu düzenlemeden anlaşılacağı üzere çalışma hayatını ve mesleki onuru etkilemeyen yargı dışında kalan işlemlere karşı bilgi edinme hakkının kullanılmayacağı sonucu çıkarılabilir (Azer, 2010, s196).

Ancak yargısal denetim dışında kalan işlemler bireyin, çalışma hayatını ve mesleki onurunu ilgilendiren bir içeriğe sahipse ilgili birey tarafından bilgi edinme hakkı kapsamında bilgi ve belge talebinde bulunabilir. Bu başvuru sonucunda idare ilgiliye cevap vermekle yükümlüdür. Ancak başvuru talepte bulunduğu bilgi ve belgelerle dava açma hakkına sahip değildir. Bu durum BEHK 15. Maddesinin son

fıkrasında belirtilmiştir: *“Bu şekilde sağlanan BEH, işlemin yargı denetimine açılması sonucunu doğurmaz.”*(BEHK, 203, Md. 15)

İdarenin yargı denetimine karşı Anayasa'nın bazı sınırlamalar getirdiği durumlarda söz konusu işlemlerden bazıları hakkında bilgi edinme hakkı kapsamında bilgi ve belge talep edilebilir olması nispeten doğru bir düzenleme olduğu söylenebilir. İdarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolunun açık olduğu yönündeki Anayasal hükme rağmen bazı işlem ve eylemlerde yargı yolunun kapatılarak bireylerin idare karşısındaki güvencelerinin kısıtlanmasıyla yargı yoluna başvuramayan bireylerin hiç olmazsa bilgi edinme taleplerinin karşılık bulması hukuk devleti açısından önemli bir gelişme sayılabilir (Günday, 1992, s.139).

3.2.4.2. Devlet Sırrına İlişkin Bilgi ve Belgeler

Devlet sırrına ilişkin bilgi ve belgelerin sınırlandırılmasına ilişkin düzenleme BEHK 16.maddesinde hüküm altına alınmıştır. Buna göre *“Açıklanması hâlinde Devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla Devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler, BEH kapsamı dışındadır.”* şeklinde ifade edilmiştir (BEHK, 2003, Md.16). Devlet sırrı kavramı madde de yer alan ifadeyle iki farklı özellikte ele alınmıştır. Ancak burada yer alan temel sorun kanun koyucunun BEHK'nda ‘devlet sırrı’ kavramıyla tam olarak neyi ifade etmek istediği anlaşılamamakta ve böyle bir muallaklıkla bilgi edinme hakkına sınırlama getirilmiştir. Bilgi edinme hakkının en önemli dayanak noktalarından biri olan düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti başlığını taşıyan Anayasa'nın 26.maddesinde de *“ Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması...”* ifadesi sınırlandırmanın sebeplerinden biri olarak belirtilmiştir (Azer, 2010, s.200).

Devlet sırrı kavramının mevzuatın geri kalanında yer alan tanımlarına değinecek olursak, Ceza Muhakemeleri Kanunu'nun 47. Maddesinde *“...Açıklanması, Devletin dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek; anayasal düzeni ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek nitelikteki bilgiler, Devlet sırrı sayılır.”* ifadesine yer verilmiştir. Ancak belirtilen ifade yine BEHK'nda yer alan ifadeden farklı bir kapıya çıkmamaktadır (Cin, 2005, s.74).

Vatandaşların bilgi ve belgelere erişim hakkını ve açık ve şeffaf bir yönetim anlayışını engelleyen kavramların başında gizlilik ve kapalılık gelmektedir. Gizlilik ve kapalılığın uygulanmasında en etkili araç devlet sırrı kavramı olmuştur. Yönetimler kamuoyuna açmak istemedikleri bilgi ve belgeleri devlet sırrı kavramı içerisine doldurarak keyfi ve sorumsuz bir yönetim anlayışı takip etmektedirler (Özek, 2004, s.16).

‘Devlet sırrı’ niteliği taşıyan bir bilgi veya belgenin yasal bir zeminde ve usulüne uygun bir şekilde tanımlanması ve açık ve anlaşılır bir biçimde ifade edilmesi gerekmektedir. Ancak BEHK’nda ‘devlet sırrı’ kavramıyla neyin ifade edildiği hususu izaha muhtaç olmakla birlikte kanunların ruhuna uygun olmayan bir düzenleme içermektedir.

3.2.4.3. Ülkenin Ekonomik Çıkarlarına İlişkin Bilgi ve Belgeler

Ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi ve belgelerin sınırlandırılması BEHK’nun 17. Maddesinde ele alınmıştır. Buna göre açıklanması veya zamanından önce açıklanması halinde ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanç sebep olacak bilgi ve belgeler bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulmuştur (BEHK, 2003, Md. 17).

BEHK 17. Maddesinde yer alan ‘*ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verme*’ kavramı anlam belirsizliği bakımından tartışmaya açık ve sorunlu bir ifadedir. Bu belirsizliği farklı anlamlarda yorumlanabilecek ve farklı uygulamalara yol açabilecek bir ifadedir. Madde metninde geçen bu ifadedeki belirsizliği ve geniş yorumlamalara neden olabilecek bu ifadeyi düzeltme ve kanununun amacına uygun ve uygulanabilir hale getirme işlevini yeniden sağlayacak olan BEDK ve yargı makamlarıdır (Hız ve Yılmaz, 2004, s.106; Eken, 2005b, s.115).

3.2.4.4. İstihbarata İlişkin Bilgi ve Belgeler

İstihbarata ilişkin bilgi edinme hakkının sınırlanması BEHK’nun 18. Maddesinde sivil ve askeri istihbarat birimlerinin faaliyetlerine ilişkin bilgi ve belge talebi bu kanun kapsamı dışında tutulmuştur. Ancak bunun bir istisnası olarak bu bilgi ve belgeler kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte ise o zaman BEH kapsamına girmektedir.

Bilgi edinme hakkının bu sınırlaması bütün istihbarat birimleri için değil sadece askeri ve sivil istihbarat toplama birimleri için geçerli kılınmıştır (Hız, 2004, s.107). Ancak istihbari bilgiler konusundaki sınırlamaların istisnası olarak da kişilerin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olan istihbari bilgilerin bilgi edinme hakkı kapsamında tutulduğu gözlemlenmektedir (Çakır, 2013, s.95).

Yönetmeliğin 29. Maddesinde bu sınırlamanın uygulanmasıyla ilgili usul ve esaslara yer verilmiştir. Yukarıda belirtilen BEHK 18. Maddesinin istisnasının uygulanması aşağıda belirtilen esaslar çerçevesinde mümkün olmaktadır:

- Bilgi edinme başvuruları bizzat ilgilisi veya konuya ilişkin olarak düzenlenen özel vekâletname ile yetkilendirilmiş olmak koşulu ile vekili tarafından yapılır.
- Sivil ve askeri istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgelerden, sadece kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyici nitelikte olan ve ilgilisi hakkında bir işleme dayanak teşkil etmek üzere işlenmiş veya değerlendirilmiş bilgi veya belgeler bilgi edinme hakkı kapsamında değerlendirilir.
- Kurum veya kuruluşların işlemlerine dayanak teşkil etmek üzere, istihbarat birimlerinden talep edilen ve istihbarat birimlerince değerlendirilmek suretiyle kurum veya kuruluşların istifadesine sunulan istihbari bilgi veya belgelere ilişkin bilgi edinme hakkı kapsamındaki başvurular, söz konusu araştırma veya soruşturmanın yapılmasını talep eden kurum veya kuruluşun bilgi edinme birimine yapılır ve başvuruya erişim bu kurum veya kuruluşça sağlanır (BEHKY, 2004, Md 29).

3.2.4.5. İdari Soruşturmaya İlişkin Bilgi ve Belgeler

İdari soruşturmaya konu olan bazı bilgi ve belgelerin açıklanması veya zamanından önce açıklanması Kanun'da sayılan hallerde bilgi edinme hakkı dışında tutulmuştur (Eren, 2011, s 45; Kaya, 2006,s.120; Koç, 2011, s.139). Kurum ve kuruluşların yönetsel soruşturmalarına ilişkin olup açıklanması veya zamanından önce açıklanması durumunda;

- Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak,

- Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak,
- Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek,
- Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek, bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır (BEHK, 2004, Md. 19).

İdari soruşturma belli bir süreç içerisinde devam eden bir hukuki ve idari bir durumdur. Bu süreçte bu maddeye dayanarak bilgi edinme hakkının kullanılması BEHK 19. Maddede sayılan koşullara bağlıdır. Ancak maddede yer alan bilgi edinme hakkı istisnaları idari soruşturmanın tamamlanması sonrasında bu maddeye dayanılarak bilgi ve belgeye erişim hakkı kısıtlanamayacaktır (Kırışık, 2008, s.152; Yılmazoğlu, 2009, s.84).

3.2.4.6. Adli Soruşturma ve Kovuşturmaya İlişkin Bilgi ve Belgeler

BEHK 20. Maddesinde adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin getirilen sınırlamaları ele alınmıştır. Buna göre;

“Açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;

- Suç işlenmesine yol açacak,
- Suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanunî yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek,
- Yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek,
- Hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlâl edecek, nitelikteki bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır (BEHK, 2003, Md. 20).

Ceza Muhakemeleri Kanunu'nun 2. Maddesinde soruşturma ve kovuşturmanın tanımına yer verilmiştir. Bu maddeye dayanılarak soruşturma, kanuna göre yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen evreyi; kovuşturma ise, iddianamenin kabulüyle başlayıp, hükmün kesinleşmesine kadar geçen evreyi ifade etmek için kullanılır.

BEHK 20. maddede geçen düzenleme yargı organlarının yargısal faaliyet alanlarını kapsamamaktadır. Maddede bahsedilen sınırlama konusunu oluşturan bilgi

ve belgeler, maddede geçen niteliklere sahip olmakla birlikte kamu idarelerinin elinde bulunan bilgi ve belgelerdir (Azer, 2010, s.215; Yılmazoğlu, 2009, s.87). BEDK, 22.07.2005 tarihli 2005/574 sayılı kararında yargı organlarının yargısal faaliyetlerinin bilgi edinme kapsamında sayılamayacağını ve bilgi edinme kapsamına giren yargı organlarının idari faaliyetlerine yönelik BEHK 20. Maddesine göre geçerlik kazanacağı belirtilmiştir.

3.2.4.7. Özel Hayatın Gizliliği

Her geçen gün değişen ve net bir tanımının yapılmasının güç olduğu bir kavram olan özel hayat en geniş ifadesiyle devletin bireylere mümkün olduğu kadar az müdahale etmesinin ve her bireyin uygun gördüğü biçimde kendisini geliştirmesine müsaade etmesinin tanınması ve ifade edilmesidir (Özkan, 2004, s.83).

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 12. Maddesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 8. ve 10. Maddeleri de kişilik hakları ve özel yaşamın dokunulmazlığını demokrasinin ve demokratik yönetimlerin vazgeçilmez bir ögesi olarak ortaya koymuştur (Azer, 2010, s.224).

Özel hayatın gizliliği konusu 1982 Anayasası'nda da işlenmiş bir konudur. Anayasa'nın 20/1. Maddesi '*Herkes, özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamaz.*' şeklinde özel hayatın korunmasını güvence altına almıştır.

Bilgi edinme hakkında da gözetilen özel yaşam alanının korunması konusunda kişilerin izin verdiği durumlar haricinde, özel hayatın gizliliği kapsamında, açıklanması halinde kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile ilişkilerine, şeref ve haysiyetine, mesleki ve ekonomik durumlarına müdahale oluşturacak bilgi ve belgeler BEH kapsamı dışında tutulmuştur. Ancak kamu yararını gerektirmesi halinde kişisel bilgi ve belgeler en az yedi gün içerisinde ve ilgilinin yazılı rızası alınmak kaydıyla açıklanabilir (BEHK, 2003, Md. 21).

Metninden de anlaşılacağı üzere kişinin özel hayatına ait bilgiler iki farklı şekilde istisna dışında değerlendirilip kanun kapsamına girebilmektedir. Bunlardan ilki kişinin izin verdiği durumlar dışında sağlık, özel ve aile hayatı, şeref ve haysiyeti, mesleki ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi ve belgeler hak kapsamına girememektedir. İkincisi ise kamu yararının gerektirdiği durumlarda kişisel bilgi ve belgeler, ilgili kişiye en az yedi gün önceden haber

verilerek ve yazılı rızası alınarak hak kapsamına sokulabilmektedir (Durmuş, 2010, s.91).

3.2.4.8. Haberleşmenin Gizliliği

Haberleşmenin gizliliği de kişilerin özel hayatları kapsamına giren bir durumdur. Haberleşmenin gizliliği, kişilerin dilediği biçimde dilediği kişilerle iletişiminin engellenmemesi ve bu iletişimin ilgililerin izni olmadan üçüncü kişilerin müdahalesinden korunması ifade eder (İnal, 2004, s.22).

Anayasamızın 22. Maddesinde “Herkes haberleşme hürriyetine sahiptir. Haberleşmenin gizliliği esastır” ifadesiyle haberleşme hürriyetine atıfta bulunulmuştur. BEHK, haberleşmenin gizliliğinin özel hayatın bir parçası olması sebebiyle bilgi edinme hakkının istisnaları arasında yer almış olması yerinde bir düzenlemedir. BEHK’nda yer alan düzenlemede “*Haberleşmenin gizliliği esasını ihlal edecek bilgi veya belgeler bu Kanun kapsamı dışındadır.*” ifadesine yer verilmiştir (BEHK, 2003, Md.22).

3.2.4.9. Ticari Sır

Son yıllarda devletin toplumsal yaşama karşı artan müdahaleleri sonucu kamu yönetimleri, ekonomi dünyasıyla ilgili düzenli ve giderek artan bir şekilde bilgiler elde etmektedir. Bunlara örnek olarak gerçek kişilerin malvarlığı ve gelirleri, tüzel kişiliklerin iş ve ticaret ilişkileri, güvenirlilikleri gibi birçok ekonomik parametre yönetimlerin elinde bulunmaktadır (Al, 2007, s.143) . Ancak idarelerin elinde bulunan ticari kuruluşlara ilişkin bu belge ve bilgilerin gizli kalması önem arz etmektedir. Ticari işletmelerin mali durumları, pazar stratejileri gibi ticari faaliyete yönelik gizli kalması gereken bilgilerin üçüncü kişiler tarafından ele geçirilmesi ekonomik anlamda ciddi sıkıntılara yol açabilmektedir (Eken, 2005, s.127).

BEHK 23. Maddesinde ticari sır niteliği taşıyan bilgi ve belgeleri kanun kapsamı dışında tutmuştur. Maddede ifade edilen ticari sır mahiyetinde bilgi edinme hakkı istisnasında bulunması gereken iki tür bilgiye işaret edilmiştir:

- Kanunlarda ticari sır olarak kabul edilen bilgi veya belgeler,
- Kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticarî ve malî bilgi ve belgeler.

Maddede ticari sır kavramıyla ifade edilmek istenen özel sektörde faaliyet gösteren şirketlerin, işletmelerin veya tacirlerin elde ettiği ticari bilgilerin gizliliği değildir. Zaten ticaretle ilgili kuruluşlar ya da bireylerin durumları çeşitli kanunlarla güvence altına alınmıştır (BEHK,2003, Md. 23). BEHK 23. Maddesi ticari sırla ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarının elinde bulunan ticari bilgi ve belgelerin gizliliğini konu almıştır (Eken, 2005b, s.122).

3.2.4.10. Fikir ve Sanat Eserleri Niteliğindeki Bilgi veya Belgeler

Fikir ve sanat eserlerinin tamamı bilgi edinme hakkı dışında tutulmaktadır. Bunun sebebi ise fikir ve sanat eserlerinin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Fikir ve sanat eserleriyle ilgili yapılan başvurularda ilgili Kanun hükümleri uygulanmaktadır (Hız ve Yılmaz, 2005, s.112).

BEHK 24. Maddesinde fikir ve sanat eserleriyle ilgili 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu (FSEK) hükümlerinin esas alınacağı belirtilmiştir. 24. Madde kapsamında hazırlanan fikir ve sanat eserleriyle ilgili getirilen istisnalar; idarece hazırlanmış veya üçüncü kişilere hazırlanmış ve resmi evrak, bilgi ve belge niteliği kazanmış unsurlara ilişkindir (Al, 2007, s.157). BEHK ve FSEK birlikte uygulanabilmesi için istisna hükümlerinin sadece telif hakkı saklı kalan evrak ve belge için konu edilmesi, idare tarafından verilen bilgi ve belgenin telif haklarına aykırılık oluşturması ve eser sahibinin haklarına tecavüz teşkil etmesi gerekir (İnal, 2004, s.26).

3.2.4.11. Kurum İçi Düzenlemeler

Kurum içi düzenlemelerin bilgi edinme istisnaları arasında yer almasındaki temel etken kamu kurum ve kuruluşlarının verimli, etkili, ciddiyet içerisinde çalışmasını sağlamak, ortaya konulacak faaliyet planlarını vakit kayıplarından arındırarak kamu hizmetlerindeki verimliliği artırmaktır. Bunların yanında getirilen bu sınırlamayla halka hesap verme yükümlülüğünün sürekli gündemde kalmasının önüne geçilmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının toplumun ilgisinden bağımsız ve sadece kurum içi ve personeline ilişkin düzenlemeler BEH kapsamı dışında tutulmuştur.

Ancak bu durum kurum içi düzenlemelerden etkilenen kurum çalışanları için istisna niteliği taşır (BEHK, 2003, Md. 25).

Kurum içi düzenlemelerle ilgili bilgi edinme istisnaları talep edilen bilgi ve belgenin kamuoyunu ilgilendirmeyen bir nitelikte olması gerekir (Yalçın, 2006, s.64). Bu istisnanın yanı sıra talep edilen bilgi ya da belge kurum çalışanını veya kamuoyunu ilgilendiren bir nitelikteyse bu bilgi ve belgeler bilgi edinme hakkı kapsamında değerlendirilir (Akşener ve Çakmakçı, 2004, s.168).

3.2.4.12. Kurum İçi Görüş, Bilgi Notu, Teklif ve Tavsiyeler

BEHK 26. Maddesi kurum içi görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiyeleri BEH istisnası olarak düzenlemektedir. Kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin olan görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi ve belgeler ilgili idare tarafından aksi kararlaştırılmadıkça BEH kapsamındadır. Bunun yanı sıra bilimsel, kültürel, istatistik, teknik, tıbbi, mali, hukuki ve benzeri uzmanlık alanlarında yasal olarak görüş bildirme yükümlülüğü bulunan kişi ya da kurumların görüşleri ilgili idarenin işlem ve eylemlerine dayanak oluşturması halinde bu görüşler BEH kapsamındadır (BEHK, 2003, Md. 26). Maddeden de anlaşılacağı gibi kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler mutlak surette BEH istisnaları kapsamında tutulmamakta, maddede geçen 'aksi kararlaştırılmadıkça' ifadesiyle BEH kapsamına dâhil olduğu açıklanmaktadır (Kaya, 2005a, s.281).

Kurum içi görüş, bilgi ve tavsiyelerin bilgi edinme hakkı sınırları içerisinde yer almasının yerinde bir düzenleme olduğu söylenebilir. Kurum içi görüş, bilgi ve tavsiyelerin kesinlik kazanması ve bağlayıcılığı olmaması durumunda istisna çerçevesinde değerlendirilmesi, idarenin zaman ve işgücü verimliliğini artıran sebeplerden biridir.

3.2.4.13. Tavsiye ve Mütalaa Talepleri

BEHK 27. Maddesinde belirtildiği üzere tavsiye ve mütalaa taleplerine ilişkin bilgi ve belgelerin talep edilmesi kanun kapsamı dışında değerlendirilmiştir. Tavsiye ve mütalaa talebi, talep edilen bilgi veya belgenin, talep edilen kurum veya kuruluş bünyesinde mevcut olması değil; başvurusunun 'konu hakkında kurum veya

kuruluşun ne düşündüğünün tarafıma bildirilmesi' gibi, kurum ve kuruluşlardan cevabın bildirildiği bilgi ve belge talebidir (BEHK, 2003, Md. 27).

3.2.4.14. Gizliliği Kaldırılan Bilgi ve Belgeler

BEHK 28. Maddesinde gizliliği kaldırılan bilgi ve belgeler için “*Gizliliği kaldırılmış olan bilgi veya belgeler, bu Kanun’da belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyor ise, bilgi edinme başvurularına açık hâle gelir.*” hükmüne yer verilmiştir (BEHK, 2003, Md.28). Kısacası belli bir dönem içinde gizliliği esas olan bilgi ve belgelerin dönemsel koşulların ortadan kalmasıyla birlikte bu bilgi ve belgelerin açıklanması söz konusu olabilmektedir.

Bu maddenin hazırlanmasının altında yatan temel sebep zamanla gizliliğinin korunması gereken bilgi ve belgelerin kamuoyuna açıklanması sonrasında artık bilgi edinme hakkı kapsamında talep edilebileceğidir. Bu maddenin istisnasını oluşturan ise BEHK sayılan diğer sınırlamaları ihlal eden bir durum söz konusu olduğunda, örneğin özel hayatın gizliliği kapsamına giriyorsa, bu madde geçerliliğini korumamaktadır.

3.2.5. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK)

BEDK, BEHK 14.maddesine dayanılarak bilgi edinme başvurularına yapılacak itirazlar üzerine verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere oluşturulmuş bir kuruldur.

3.2.5.1. Kurulun Yapısı

BEDK'nun yapısı BEHK 14. Maddesinde yer alan düzenlemeyle oluşturulmaktadır. Buna göre BEDK; birer üyesi Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi kurumları içinden önerecekleri ikişer aday, birer üyesi ceza hukuku, idare hukuku ve anayasa hukuku alanlarında profesör veya doçent unvanına sahip kişiler, bir üyesi Türkiye Barolar Birliğinin baro başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler içinden göstereceği iki aday, iki üyesi en az genel müdür düzeyinde görev yapmakta olanlar ve bir üyesi de Adalet Bakanının önerisi üzerine bu

Bakanlıkta idarî görevlerde çalışan hâkimler arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek dokuz üyeden oluşur.⁷ (BEHK, Md.14/2). Kurul üyeliğine önerilen adayların muvafakatleri aranır (BEHK, Md.14/3). Kurul Başkanı, kurul üyelerince kendi aralarından seçilir (BEHK, Md.14/4).

Dokuz üyenin yedisinin hukukçulardan oluşan BEDK yapısı olumlu olarak karşılanırsa da kurulun üyelerinin yürütme organı olan Cumhurbaşkanlığı tarafından atanması Kurul'un bağımsızlığıyla ilgili tartışmalara kapı aralamakta ve yürütme organının yargı organları üzerindeki baskı kurmasına yol açmaktadır.

BEDK Kurul üyeleri 4 yıllık bir süre için seçilirler. Ancak üyeler ve kurul başkanı görev süresi sona erdikten sonra tekrar seçilebilirler. Görev süresi dolmadan görevinden ayrılan üye yerine aynı usulle yeni bir üye seçilir. Seçilen kişi ayrılan üyenin görev süresini tamamlar. Yeni seçilen kurul da görevine başlayana kadar önceki kurulun görevi devam eder (BEHK, 2003, Md.14/6).

3.2.5.2. Kurulun Görev ve Yetkileri

BEDK görev ve yetkileri 4982 sayılı BEHK'nun 14. Maddesinde 22 Kasım 2005 tarih ve 26001 sayılı RG'de yayınlanan 5432 sayılı kanun ile değişikliğe uğramıştır. Yeni düzenlemeyle getirilen görev ve yetkiler BEHK 14. Maddesinde *“BEH'nin kullanılmasına ilişkin yapılacak itirazları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için BEH'nin kullanılmasına ilişkin kararlar vermek”* şeklinde tanımlanmıştır (BEHK, 2003, Md.14).

2005'deki düzenleme öncesi BEDK görevleri devlet sırrı ve ekonomik çıkar istisnası gerekçesiyle yapılan itirazları karara bağlamak iken bu düzenlemeyle birlikte sadece devlet sırrı ve ekonomik çıkar hususları değil bütün sınırlamalarla ilgili itirazları inceleme yetkisine sahip olmuştur. Bu bağlamda değişiklik öncesi BEDK'nun görev ve yetkilerinin dar bir kapsamda tutulduğu söylenebilir (Atamtürk, 2009, s.43).

Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu'nun görev ve yetkilerine ilişkin en ayrıntılı düzenleme 07.06.2006 tarihinde Resmi Gazete' de yayınlanan *‘BEDK'nun*

⁷2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 35 inci maddesiyle, bu maddenin ikinci fıkrasında yer alan *“Bakanlar Kurulunca”* ibaresi *“Cumhurbaşkanınca”* şeklinde, dokuzuncu fıkrasında yer alan *“Başbakanlık”* ibaresi *“Adalet Bakanlığı”* şeklinde ve onuncu fıkrasında yer alan *“Başbakanlıkça”* ibaresi *“Cumhurbaşkanlığınca”* şeklinde değiştirilmiştir.

Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik' te yer verilmiştir. Bu yönetmeliğin

4. Maddesinde yer verilen görev ve yetkiler şunlardır:

- Bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazları karara bağlamak,
- BEH'in kullanılmasına ilişkin görüş ve değerlendirme talebini içeren başvuruları karara bağlamak,
- Kurum ve kuruluşlar için BEH'in kullanılmasına ilişkin hususları düzenlemek,
- Kurum ve kuruluşlarca, Kanun'un 30.maddesi uyarınca gönderilen raporları ve hazırlayacağı genel raporu her yıl Nisan ayı sonuna kadar TBMM'ye göndermek,
- Gerekliğinde belli işlerin gündeme alınmasına karar vermek,
- BEH'e ilişkin yapılması gereken mevzuat değişikliklerini önermek."

Kurul aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşları için bilgi edinme hakkının kullanılmasına yönelik kararlar verir (BEHK, 2003, Md.14/1). Bu kararlar görüş veya ilke kararları şeklinde olabilir. Böylece Kurul kanunun ve yönetmeliğin uygulanmasında meydana gelebilecek olumsuzlukları ve soru işaretlerini gidermektedir. Kurul, bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin esasları düzenlemeye de yetkilidir (BEDKY, 2006, Md. 25/2).

3.2.5.3. Kurulun Çalışma Düzeni

BEDK ayda en az bir defa veya ihtiyaç duyulduğu her zaman başkanın çağrısı üzerine toplanır (BEDKY, 2006, Md. 14/5). Yine Kurul'un toplantı sayısı Kurul'a gelen bilgi edinme itirazlarının yoğunluğuna göre şekillenebilecektir. BEDK belirleyeceği konularda komisyon ve çalışma grupları kurabilir; ayrıca gerekli gördüğü takdirde, ilgili bakanlık ile diğer kurum ve kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerini bilgi almak üzere toplantılarına katılmaya davet edebilir (BEDKY, 2006, Md. 14/8). Davet edilen kurum ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinin katılmaları zorunludur (Hız ve Yılmaz, 2004, s.101). Kurul'un sekreteryaya hizmetleri ise Adalet Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir (BEDKY, 2006, Md. 14/9).

Kurulun toplantı yeter sayısı altı, karar yeter sayısı beştir. Çekimser oy kullanılamayacağı da hükme bağlanmıştır (BEDKY, 2006, Md. 7). Başkan ve

üyelerin mazeretleri haricinde toplantılara düzenli olarak katılmaları esastır. İzinli üyeler, acil durumlarda Başkan tarafından toplantıya çağrılabilir (BEDKY, 2003, Md. 8).

BEDK yapısı itibariyle idari bir kurul niteliği taşımaktadır. Bu yüzden aldığı kararlarda bir idari işlem statüsünde ve bağlayıcılığı olan kararlardır. Kamu kurum ve kuruluşları da BEDK'nun aldığı kararlar ile bağlıdır. BEDK kararları bir yargı yeri kararı olmadığından içtihat niteliği taşımamaktadır. Ancak kurul kararlarına ilişkin Danıştay'a yapılan başvuru ve sonrasında verilen kararlar içtihat oluşturur (Zengin, 2007, s.36).

3.2.5.4. Kurulun İtirazları İnceleme Usulü

BEHK, kamu idarelerinin bilgi edinme başvurusunda bulunan bireylerin taleplerine olumsuz veya eksik cevap vermesi veya hiç cevap vermemesi gibi durumlarda bireylerin idareler karşısındaki hakkını güvence altına almak ve idarelerin bilgi edinme hakkı ve taleplerine karşı uymaları gereken kuralları belirlemek amacıyla itiraz usulünü düzenlemiştir (Konak, 2007, s.78).

Bilgi edinme talebinde bulunan kişinin bu talebinin ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından reddedilmesi halinde kişi yargı yoluna başvurmadan ve kararın tebliğinden on beş gün içerisinde BEDK'na itiraz edebilir. BEDK bu itiraza otuz gün içerisinde cevap verir. Kurumlar BEDK'nun ilgili idarelerden istediği her türlü bilgi ve belgeyi on beş iş günü içerisinde vermekle yükümlüdürler. BEDK'na itiraz idari yargıya başvuru sürelerini durdurur (BEDKY, 2006, Md. 13).

Kurul'a yapılacak itiraz başvurusunda incelenecek ilk konu itirazın kanuni süresi içerisinde yapılıp yapılmadığıdır. Kanun metninde yer alan on beş günlük süre itiraz için hak düşürücü süredir ve bu süre geçirildikten sonra yapılan itirazlar Kurul tarafından reddedilecektir. Süresi içerisinde yapılan başvuruların esasına ilişkin inceleme başlayacak ve Kurul'un vereceği karara göre itirazın reddi halinde itiraz eden, itirazın kabulü halinde ilgili kurum ve kuruluş, idari yargı birimlerine dava açabilecektir (Yücel, 2005, s.176).

Kurul'un, usul yönünden yaptığı incelemelerde itiraz dilekçesinde bulunması gereken şartlarda bir eksiklik olması halinde itiraz sahibine ek süre tanıma, itirazı reddetme veya yeniden gözden geçirme gibi tasarruf yetkileri bulunmaktadır.

BEDK'na yapılan itiraz başvurularında usul açısından hangi noktaların incelenmesi gerektiği hususları BEDKY'nde belirtilmiştir. Buna göre;

- BEDK itiraz dilekçesinde eksiklik bulunması halinde bu eksikliği on beş gün içerisinde tamamlanması, aksi halde itirazın yapılmamış sayılacağını başvuru sahibine yazılı olarak bildirir.
- BEDK yapılan itirazdan önce veya itiraz değerlendirme sürecinde konunun yargıya yoluna başvurulduğunun tespiti halinde itiraz başvurusu işlemde kaldırılır ve bu durum itiraz edene bildirilir.
- Aynı kişi tarafından, aynı maddi ve hukuki sebeplere dayanılarak yapılan itirazlar incelenmeksizin reddedilir.
- İtiraz tarafları BEDK'nun vermiş olduğu kararlara dayanak oluşturan bilgi ve belgelerde eksiklik, sahtecilik vb. durumlarda veya esası etkileyecek yeni bir bilgi veya belgeye ulaşılması halinde Kurul'a yeniden itiraz edebilirler ve Kurul itiraz üzerine kararını gözden geçirebilir (BEDKY, 2006, Md.12).

Başvurucu, idarenin kararı sonrasında, süresi içerisinde, idari yargı yoluna başvurabilir veya BEDK'na itiraz edebilir. Kanun'da başvuru sahibine bu konuda seçme hakkı tanınmıştır.

Kurul'a yapılacak itiraz usulü de ilgili yönetmelikte belirtilmiştir. Buna göre bilgi edinme itirazı BEDK'na 'yazılı' bir şekilde yapılır. E-posta, faks gibi araçlar vasıtasıyla yapılan itirazlar kabul edilmemektedir (BEDKY, 2006, Md. 24/1).

3.2.6. Kamu Yönetiminde Açıklık Bağlamında Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde açık ve şeffaf bir yönetim modeli oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu amaçla geleneksel yönetim modelinde mevcut olan gizlilik, kapalılık gibi sorunların aşılması için çeşitli araçların varlığına gereksinim duyulmuştur. Açık ve şeffaf yönetim anlayışına giden bu yoldaki belki de en önemli araç bilgi edinme hakkıdır. Bilgi edinme hakkının yönetimlerde uygulanmasıyla birlikte yönetimler üzerinde bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması, kamu hizmetlerinin kalitesinde artış sağlanması, yönetimin daha etkili ve verimli hale getirilmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızla yaşanan değişimlere karşı idarelerin daha duyarlı olması ve kitle iletişim araçlarının daha etkili kullanılması gibi amaçlar hedeflenmektedir.

Türkiye’de ise yönetimde açıklık ve şeffaflık anlayışının son yıllarda kabul gördüğü ve bu konuda atılan Kamu Mali Kontrol Yönetimi Kanunu ve BEHK yönetimde açıklık adına atılan somut adımlara işaret etmektedir.

Açık ve şeffaf yönetim modeli uygulamalarında kamu personeli sürekli olarak denetim ve gözetim altında olduğundan geleneksel kamu yönetimindeki gizlilik ve kapalılığa dayalı rüşvet, yolsuzluk gibi suçların ve usulsüzlüklerin gizlenmesi ve üzerinin kapatılması mümkün olmamaktadır. Kamu görevlileri yaptıkları iş ve işlemlerinde gerek üstlerine gerekse bilgi edinme hakkı kapsamında kamuoyuna hesap verme konumunda bulunmaktadırlar. Bu sebeple kamu görevlilerinin kanunlara uyma ve açıklık bağlamında gösterdikleri performansa göre ödül veya ceza sisteminde paylarına düşeni almaktadırlar.

Kamu yönetiminde açık ve şeffaf bir yönetimin sağlanmasıyla birlikte halkın bilgi edinme hakkını aktif bir şekilde kullanmasıyla kamu yönetimi hizmetlerindeki kalite sorgulanması yapılacak ve yine aynı yolla idare ile vatandaş arasındaki iletişim artarak vatandaşın kamu hizmetlerindeki kaliteye ilişkin görüş ve önerilerle katkısı sağlanacaktır.

3.2.7. Vatandaşın Kamu Yönetimini Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı

Kamu yönetiminde etkin bir denetleme mekanizmasının olması idarenin keyfi ve sorumsuz davranışları, iş ve işlemlerinde gerekçesiz hareket edilmesi, yanlı tavırları, kamu hizmetlerinde kalitesizlik, verimsizlik ve düzensizliğin ve gizlilik içerisinde yürütülen faaliyetlerin son bulmasını sağlayacaktır (Eken, 1998a, s.128-129). Etkin bir denetim mekanizmasıyla hukuka aykırı davranışların son bulması başta olmak üzere; hizmetlerin hızlı, zamanında, verimli bir şekilde vatandaşlara ulaşması, kamu personelinin aktif bir performans göstermesi gibi somut çıktılar elde edilebilecektir (Canat Sürekli, 2013, s.108).

Kamu yönetiminde iyi yönetişimi sağlamaya yarayacak olan denetim kavramı, gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenen amaçlar, ilkeler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin sağlanmasına rehberlik

etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan süreç olarak tanımlanabilir (Polat, 2003, s.74).

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte etkililik ve verimlilik kavramları önem kazanmaya başlamıştır. Etkililik yönetimin amaçlarına ulaşma düzeyini; verimlilik ise en az maliyetle en fazla çıktının alınması veya belli kıymet ifade eden kaynakların kullanılmasıyla değer ifade eden birtakım çıktılarının alınmasını ifade eder (Wilson, 1996, s.347). Yönetimde etkililik ve verimliliğin sağlanmasında kilit rol oynayan kamu görevlilerinin geleneksel kamu yönetimlerinde hedeflenen amaçlara ulaşmadaki katkılarını ölçmek mümkün değildir. Ancak yönetimde açıklık ilkesinin getirdiği prensiplerle kamu görevlilerinin çalışma süreçlerinin denetimi yine toplum tarafından sağlanmaktadır. Halk yönetimi hukuka uygunluk açısından denetleyebildiği gibi dış gözlemler vasıtasıyla da değerlendirebilmektedir.

Kamu yönetiminin klasik anlamda denetlenmesinin aksine yönetilenler tarafından denetlenmesi demokrasinin karakteri ve açıklığın sağlanması adına büyük bir önem taşımaktadır. Halkın, yönetimin faaliyetlerinden haberdar olması ve bu faaliyetlerle ilgili, mevzuatlar çerçevesinde, bilgi ve belgelere erişebilmesi yönetime karşı duyulan güveni artıracaktır. Böylece yönetilenlerinde yönetime katılmasıyla denetim kurumu olması gerektiği gibi işleyecek ve yönetimin etkililik ve verimliliğinin artması sağlanacaktır (İnaç ve Ünal, 2007, s.42).

3.3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Bu bölümde Türkiye’de kamu denetçiliği kurumunun gelişim süreci ve geçirdiği yasal evreler üzerinde durulacaktır.

3.3.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Gelişimi

Ülkemizde son yıllarda yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde son derece önemli gelişmeler meydana gelmiştir. Bu gelişmelerden birisi de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasıdır. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması için başlatılan süreç 1982 Anayasası’ndan başlamış ve nihayetinde 2012’de 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (KDKK)’nun yasalaşmasıyla sona ermiştir (Pınar, 2014, s.117). Bu bölümde Kamu denetçiliği kurumunun Türkiye’de geçirdiği evreler incelenecektir.

3.3.1.1. 1982 Anayasasında Kamu Denetçiliği Kurumu

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ilk kez resmi bir belgede yer alması 1982 Anayasası'nın hazırlanma sürecinde olmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri öğretim üyelerince hazırlanmış Gerekçeli Anayasa Önerisi'nde yer almıştır. Önerinin 114.maddesinde yer verilen ifadeyle vatandaşların hak arama hürriyetlerine ilişkin esaslar ve bu hakkın kullanılmasının bir aracı olarak Kamu Denetçileri Kurulu'ndan söz edilmiştir (Canat Sürekli, 2016, s.201).

Gerekçeli Anayasa Önerisi 114/a. Maddesinde *“bütün idari işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğu, yasa ile aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağı”* hususları belirtilerek kanunda yer alması teklif edilmiştir.

Öneri'nin 14/b. Maddesi ise Kamu Denetçileri Kurulu'nun yapısı hakkında bilgiler içermektedir. Bu maddeye göre; *“Kurul, vatandaşların şikâyet ve dileklerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin tahakkuk etmesini göz önünde bulunduracaktır. Beş üyeden teşekkül edecek Kamu Denetçileri Kurulu'nun üyelerini Cumhurbaşkanı; TBMM, Danıştay, Sayıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin bir birinden bağımsız olarak göstereceği ikişer aday arasından birini seçerek beş yıllık bir süre için Kamu Denetçisi olarak atayacaktır. Kurul ayrıca düzenli olarak her yıl ve gerek gördüğü zamanlarda, gerçekleştirdiği faaliyetler ve temel özgürlüklerin geldiği nokta hususunda TBMM'ye ve Cumhurbaşkanı'na rapor verecektir. Raporlar Resmi Gazete'de de yayımlanacaktır. Kurulun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri kanunla düzenleneceği”* ifadesine yer verilmiştir.

Söz konusu gerekçe maddesinde TBMM'ye doğrudan bir görev tanımı verilmemiştir. Ayrıca Kurul'a yapılacak başvurular içinde bir sınır öngörülmemiştir.

Hazırlanan bu Anayasa Önerisi'nin 14. Maddesinin gerekçesinde; *“Kamu Denetçileri Kurulu'nun yönetim karşısında vatandaşların yalnız ve güçsüz kalmasını önleyeceği, hak ve özgürlüklerin tam olarak hayata geçmesini gözeteceği, yönetim-vatandaş ilişkisini iyileştirme yönünde önemli bir katkı sağlayacağı, demokratik bir devlet düzeni içinde herkesin her konuda dilek ve şikâyetlerini devlet yönetimine*

iletmesinin ve bunların dikkate alındığını görmesinin son derece önemli olduğu vurgulanmıştır. ...” şeklinde ifade edilmiştir.

Gerekçeli Anayasa Önerisi, dönemin gereklerinin üzerinde bir modernlikte hazırlanmıştır. Fakat Kamu Denetçiliği Kurulu 1982 Anayasası'nın mimarları tarafından uygun görülmemiş ve yerine 1982 Anayasası'nın 104. Maddesinde yer alan ve Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu (DDK) kurulmuştur (Saygın, 2008, s.1049).

3.3.1.2. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)'nun kurulmasında Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) hazırladığı beş yıllık kalkınma planlarının önemi büyüktür. Söz edilen bu kalkınma planları; Türkiye'nin tamamı veya önceden belirlenmiş bir bölgesiyle ilgili sosyal ve iktisadi hedeflerin belirlenip bu hedeflere ulaşılmasında kamu ve özel kurumlara ödevler yükleyen ve önceki planların hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğini gösteren planlamalardır.

1960 yılında kurulan DPT, yayınladığı 4'üncü Kalkınma Planı'ndan (1979-83) 10'uncu Kalkınma Planı'na (2014-18) kadar KDK'yla ilgili sürekli bir görüş ve öneri belirtme çabası içinde olmuştur.

Kalkınma Planlarında yönetim konusu üzerinde en çok vurgu yapılan kavram denetim olgusudur. Bu kavramın uygulanmasına yönelik araçlardan ilk kez 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bahsedilmiştir. Plan'a göre yönetimin etkinliğini ve sağlıklı çalışması için gerekli koşulları oluşturmak ve bunun için gerekli yöntemleri belirlemek amacıyla uyuşmazlıkları mahkemeye gitmeden çözümleyecek yetkilere sahip bir 'Devlet Avukatlığı Kurumu' kurulması gerektiğine değinilmiştir (DPT, 1979, s.484).

5. ve 6. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında KDK ile ilgili herhangi bir çalışma içerisine girilmemiştir. Bu dönemde kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik adımlara yer verilmiş olsa da KDK için doğrudan veya dolaylı bir ifadeye rastlanmamaktadır. 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) öncesi Gümrük Birliği'ne girilmesi ve AB'ye üyelik hayallerinin canlandığı bir zaman diliminde, AB'ye uyum konusundaki hedefler doğrultusunda 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda KDK'ya dair somut veriler bulunmaktadır.

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlıklı 13. bölümünün “Amaçlar, İlkeler ve Politikalar” başlığı altında; yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı şekilde işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçiliği mekanizmasının Türkiye’de de kurulmasının sağlanması hedeflenmiştir (DPT, 1996, s.119). Bu bağlamda 1998 yılında KDK sisteminin yapısı, çalışma şekli ve yetkileriyle ilgili yasal zemin oluşturma çalışmalarına hız verilmiştir (Arı, 2014, s.68).

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) çalışmaları kapsamında kurulan “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu” tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporda KDK'nın gerekliliğine vurgu yapılmış ve denetim konusunda etkin olmayan bir kurum ortaya çıkmaması için gereken altyapının oluşturulmasından bahsedilmiştir. Ortaya çıkacak sistemin tüm kurum ve kuruluşları kapsayan bir mekanizmaya sahip olmasından bahsedilmiştir (DPT, 2000, s.43-44). Komisyonun raporunun bu bölümü 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'na aynen aktarılarak hedefler arasına alınmıştır.

9. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2007-2013) KDK ile ilgili olarak Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Raporunda “İdari başvuru sürecinde etkin rolleri olan başta kamu denetçisi (ombudsman) olmak üzere, hakem heyetleri, arabuluculuk ve uzlaştırma kurulları gibi yargı dışı alana özgü alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmalarına mevzuatımızda yer verilmemiş olması, dava sayılarında artışa yol açmaktadır” ifadeleri yer almıştır (DPT, 2007, s.22). Bu dönem içerisinde, 2012’de, KDK Kanunu kabul edilerek yasalaşmıştır.

10. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan (2014-2018) ‘Plan Öncesi Dönem Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler’ başlığını taşıyan bölümün 111.maddesinde “Kamu idarelerinde politika geliştirme, programlama, bütçeleme kapasitesini güçlendirmeye ve hesap verebilirlik ile mali saydamlığı sağlamaya yönelik temel bir araç olarak benimsenen stratejik yönetime geçiş süreci yaygınlaştırılmıştır. Ayrıca, hesap verebilirliği güçlendirmek amacıyla

KDK kurulmuş, Sayıştay'ın denetim alanı tüm kamu kaynaklarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir.” ifadeleriyle KDK'dan söz edilmiştir.

Aynı Plan'ın 'Planın Hedefleri ve Politikaları' başlığı adı altında yer verilen 184.maddesinde 'Adalet' alt başlığında “12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasıyla Anayasanın ilgili hükümlerinde değişikliğe gidilerek kamu hizmeti görevlileriyle ilgili tüm disiplin cezaları yargı denetimi kapsamına alınmış, idarenin iyi işleyişini sağlamak ve idari yargının iş yükünü azaltmak için KDK kurulmuştur.” ifadeleri yer almıştır.

3.3.1.3. Hükümet Tasarılarında Kamu Denetçiliği Kurumu

KDK ile ilgili hükümetlerin yasal bir zemin hazırlama çalışmaları 57. Hükümet döneminde başlamaktadır. Bu dönem sonrasında da hükümetlerin KDK hukuki statüye kavuşturma amaç ve çabaları devam etmektedir.

3.3.1.3.1. 57. Hükümetin Hazırladığı Yasa Tasarısı

57. Hükümet görev yaptığı 1999-2002 tarihleri arasında KDK'nun yasalaşması için bir hayli çaba göstermiştir. 2000 yılında Adalet Bakanlığı'nın hazırladığı 'KDK Kanun Tasarısı' yine aynı yıl içerisinde Bakanlar Kurulu tarafında kabul edilerek aynı isim altında TBMM'ye gönderilmiştir. TBMM'ye gönderilen tasarı TBMM Başkanlığınca Adalet, Anayasa ve Plan Bütçe Komisyonlarına gönderilmiş fakat bu yasama yılı içerisinde gerek komisyonlar gerekse TBMM Genel Kurulu'nda görüşülemeyip kadük olmuştur.

Hazırlanan bu kanun tasarısının gerekçesinde; kamu yönetiminin ülkemizdeki ve dünyadaki gelişmelere karşı yeniden yapılandırılması gerektiğinden ve 7. ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planları doğrultusunda kamu hizmetlerinin etkinliğinin düzenlenmesinin gerekliliğinden bahsedilmiştir. Ayrıca yargı mekanizmasının ağır işleyişinden ve idarenin yargı dışı bir denetim mekanizmasına duyduğu ihtiyaçtan söz edilmiş ve nihayetinde AB'nin ve üye devletlerin yapısında bulunan KDK'ndan söz edilerek halkın şikâyetlerine hızlı ve etkin çözümler üretecek böyle bir kurumun gerekliliğine değinilmiştir.

Kanun Tasarısında KDK'nın görev, çalışma düzeni, bağımsızlık gibi konuların düzenlendiğini görülmektedir. Tasarıda kurumun merkezinin Ankara'da

bulunacağı ve gerekli gördüğü yerlerde birimler açabileceği, kurumun bir Kamu Baş Denetçisi, en fazla on Kamu Denetçisi, Kamu Denetçi Uzmanları ve diğer personelden oluşacağı belirtilmektedir. Kamu Baş Denetçisi ve Kamu Denetçileri'nin beş yıllığına TBMM tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Göreve seçilme yeterliliğini kaybeden Kamu Denetçileri'nin görevden alınmaları da TBMM tarafından yapılmaktadır. Ayrıca Kurum'un bütçesi TBMM'nin bütçesi içerisinde yer alması öngörülmüştür. Buradan da anlaşılacağı üzere KDK'nın görevlerinde tam bağımsız olarak çalışması ve sadece TBMM'ye karşı sorumlu olması gereken bir yapı olarak tasarlanmıştır (Canat Sürekli, 2016, s.217).

Tasarının 'bağımsızlık' kısmında ise hiçbir makam, organ veya merciinin Kamu Baş Denetçisi ve Kamu Denetçileri'ne emir ve talimat veremeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı ve genelge gönderemeyeceği kesin bir dille ifade edilmiştir.

KDK faaliyetlerine ilişkin raporları ve çözüm önerilerini her takvim yılının sonunda TBMM Dilekçe Komisyonu'na sunma ve sonrasında bu raporların Resmi Gazete'de yayınlanarak kamuoyunun bilgisine açılması hükmü Tasarı'da yerini almıştır.

3.3.1.3.2. 59. Hükümetin Hazırladığı Yasa Tasarıları

59. Hükümet'in 5548 sayılı 'KDK Kanun Tasarısı' 23.11.2005 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından onaylanıp 14.12.2005 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur. KDKK Tasarısı 15.06.2006 tarihinde TBMM tarafından kabul edilerek onaylanması için dönemin Cumhurbaşkanı'na gönderilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı yayımlanması uygun bulunmayan bu tasarıyı yeniden görüşülmesi için 01.07.2006 tarihinde TBMM'ye geri göndermiştir. Veto edilerek geri gönderilen yasa tasarısı 28.09.2006 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda görüşülerek aynı haliyle tekrar kabul edilerek Cumhurbaşkanı'na gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı yasayı onaylamış ve 13.10.2006 tarihli ve 26318 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu tarihten sonra Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisi 5548 sayılı KDKK'nu Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla yürütmenin durdurulması ve yasanın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine taşımışlardır. Anayasa Mahkemesi 27.10.2006 tarihli ve 2006/140 Esas Numaralı kararıyla kanunun geçici 1.maddesini yürütmesini durdurma kararı almış ve yasanın esastan görülmesine geçilmiştir. 25.12.2008 tarih

ve 2008/185 sayılı kararıyla Anayasa Mahkemesi 5548 sayılı KDKK'nun tümünü Anayasa'nın 6, 87 ve 123. Maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline hükmetmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararı, K:2008/185, 4 Nisan 2009).

Anayasa Mahkemesi'nin bu kanunu iptal etmesindeki en temel sebep, TBMM tarafından kamu idarelerinin denetlenmesi amacıyla bir KDK kurulması için kanun çıkartması 'kaynağını Anayasa'dan almayan bir yetki' olarak ifade edilmiştir. Yine kanunun iptal gerekçelerine bakacak olursak Anayasa Mahkemesi TBMM'nin Anayasa'nın öngördüğü idari teşkilat yapısından farklı bir yapılanma kurması yönündeki adımlarını '*Anayasa'ya aykırı kurum ihdas edildiği*' gerekçesiyle iptal kararında yer vermiştir. Anayasa Mahkemesi, ayrıca Anayasa'nın 123.maddesine dayanarak verdiği kararda, '*Anayasa'nın 123. Maddesi uyarınca kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliğini haiz bir kurum kurulabilmesi mümkün olmakla birlikte, bu kurumun idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerekmektedir.*' ifadesini kullanmıştır (Anayasa Mahkemesi, K:2008/185, 4 Nisan 2009).

İptal edilen 5548 sayılı Kanun'un genel gerekçelerine bakıldığında 2000 yılında Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan kanun tasarısı ile benzer içeriğe sahip olduğu söylenebilir. 2000 yılında yasalaşmayan kanun tasarısı idarenin her türlü eylem ve işlemlerini KDK görev alanında tutmuş ve bir takım istisnalar öngörmüştür. 5548 sayılı kanunda ise KDK'nın görev alanı genel anlamda idare olarak belirlenmiştir. Bunun istisnası olarak yargı ve yasamaya ilişkin faaliyetler ve TSK'nın sadece askeri nitelikteki eylem ve işlemleri istisna olarak belirlenmiştir. 2000 yılındaki kanun tasarısına göre 5548 sayılı kanun daha az istisnaya yer vermiş KDK'nın görev alanını genişletmiştir. Ayrıca kanunla TSK kısmen sivil denetim mekanizması içerisine sokulmuştur (Pınar, 2014, s.127) .

İptal edilen 5548 sayılı kanuna göre Kamu Baş Denetçisi ve Kamu Denetçileri'nin TBMM Genel Kurulu'nca 5 yıllığına seçilmesi planlanmakta ve 2000 yılındaki tasarıdan farklı olarak bir dönem daha göreve seçilme imkânı tanındığını görülmektedir. KDK'ya yapılacak başvurularda 2000 yılındaki tasarıda başvuru için altı aylık zamanaşımı süresi öngörülmüşken 5548 sayılı kanunda doksan günlük bir süre tanınmıştır. 2000 yılındaki tasarıda kurum ve kuruluşlardan istenebilecek bilgi ve belgelerde herhangi bir sınırlama belirtilmemiştir ancak 5548 sayılı kanunda bu konunun istisnası olarak devlet sırrı veya ticari sır mahiyetindeki bilgi ve belgelerin

yetkili birimler tarafından gerekçesi belirtilmesi koşuluyla verilmeyebileceği belirtilmiştir.

2000 yılındaki tasarı ile 5548 sayılı kanun karşılaştırıldığında bu farklılıklar dışında kalan kurumun personeli, bütçesi ve yayınladığı yıllık raporlarda belirgin farklılıklar bulunmamaktadır.

3.3.1.3.3. 2010 tarihli Anayasa Değişikliği Referandumu

Anayasamızın 175.maddesinde Anayasa'nın değiştirilebilmesi için TBMM üye tamsayısının en az üçte biri tarafında yazılı olarak teklif edilebilme kuralı vardır. 5548 sayılı KDK Kanunu'nun Anayasa'ya göre hukuka aykırılık oluşturulan maddeleri sebebiyle 60. Hükümet döneminde bu aykırılıkları da içeren geniş kapsamlı bir anayasa değişikliği için çalışmalara başlamıştır.

05.04.2010 tarihinde hükümet tarafından hazırlanan kanun teklifi TBMM'ye gönderilmiştir. Bu değişiklik paketi TBMM tarafından 07.05.2010 tarihinde kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanı'na gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı 12.05.2010 tarihinde onaylanarak referanduma gidilmesi için 13.05.2010 tarih ve 27580 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. 12.09.2010'da yapılan halkoylaması sonucunda Anayasa değişiklik paketi %57,88 oranında evet oyu alarak kabul edilmiştir.

26 maddeden oluşan 5982 sayılı 'Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun' 8. Maddesiyle Anayasa'nın 74. Maddesinde değişiklik yapılmıştır.

Anayasa'daki bu düzenlemeler sonucu KDK anayasal statüye kavuşmuştur. Anayasa'nın yeni düzenlenen maddelerinde KDK ve Kamu Denetçilerinin statü, görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği hususuna vurgu yapılmıştır.

3.3.1.3.4. 60. Hükümet Tarafından Hazırlanan Kanun Tasarısı

Anayasa değişikliği sonrası anayasal bir statüye kavuşan KDK ile ilgili kuruluş ve işleyişini düzenleyen kanun tasarısı 60. Hükümet tarafından 05.01.2011 tarihinde TBMM'ye gönderilmiştir. Hazırlanan kanun tasarısının genel gerekçesinde kamu denetçiliği kurumunun dünyadaki gelişimi, İskandinav ülkelerindeki uygulanma süreci, Türkiye'deki yasal zemin oluşturma çabaları ve 2010 Referandumuna atıflar yer almaktadır.

Kanun Tasarısı'nda Kanun'un amacı 5548 sayılı Kanun'a göre daha geniş çerçevede çizilmiştir. Buna göre Tasarı'da Kanun'un amacı; *'Gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına bağlılık, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak, önerilerde bulunmak ve uzlaşmaya davet etmek üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.'* şeklinde ifade edilmiştir. (KDKK Tasarısı,

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss609.pdf>)

Tasarı'da KDK'nın denetimi içerisinde bulunacak "idare" kavramı geniş çerçevede ele alınmıştır. Bu denetimin istisnası olarak; Cumhurbaşkanı'nın tek başına ve re'sen yaptığı işlemler ve aldığı kararlar, yasama ve yargı faaliyetine ilişkin eylem ve işlemler ile TSK'nın askeri nitelik taşıyan faaliyetleri olarak yer almıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun statüsü, yetkileri, çalışma prensipleri, personel rejimi ve bütçesi gibi diğer hususlar daha önceki kanun ve kanun tasarılarında olduğu gibi öngörülmüş ancak söz konusu kanun tasarısı, ilgili yasama dönemi içinde kanunlaşamadığı için hükümsüz kalmıştır (Canat Sürekli, 2016, s.234).

3.3.1.4. Kamu Yönetimi Reform Belgelerinde Kamu Denetçiliği Kurumu

1991 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan 'Kamu Yönetimi Araştırması' (KAYA) Genel Raporu'nda kamu yönetiminin daha etkili, verimli ve etkin çalışmasının yanı sıra kamu yönetiminin denetlenmesi konusu da geniş bir şekilde ele alınmıştır (KAYA Raporu, 1991, s.3). Hazırlanan raporun amacı olarak ise; "yönetim sistemimizi geliştirmek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulanma durumları ile var olan sorunlarının saptanmasını ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymak" şeklinde ifade edilmiştir (Çakmak, 2008, s.104).

KAYA Raporu'nda KDK ve denetim ile ilgili konular 'Planlama' alt başlığı altında 'Denetleme' bölümünde yer almıştır. Bu bölümde konuyla ilgili sorunlar ele alınmıştır. Bu sorunlar;

- Bazı bakanlıkların ve bağlı kurum ve kuruluşlarının denetim konusunda iç denetimi sağlayacak bir denetim birimi bulunmamaktadır.
- Kimi kuruluşlarda sadece mali denetim uygulanmaktadır.
- Yerel yönetimlere yönelik vesayet denetimi etkili ve amacına uygun bir şekilde gerçekleştirilememektedir.
- Uygulanmakta olan denetim sisteminin yönetimin etkinliğini geliştirme noktasında yetersiz kalmaktadır.

‘Öneriler’ başlığında da bu sorunların çözümü için yapılması gereken uygulamalara değinilmiştir. Bu önerilerin 7. Maddesinde; *‘Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’nun görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Kurul’un görev alanı Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşlarıyla sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulu’nun da bir kamu denetçisi olarak işlev görmesini sağlayacak yasal denetimler yapılmalıdır.’* şeklinde ifade edilmiştir.

Rapor’da da görüleceği üzere mevcut denetim sistemlerinin yetersizliği ve işlevselliği sorgulanmış ve bir kamu denetçiliği kurumu ihtiyacına değinilmiştir. Ancak doğrudan bir kamu denetçiliği kurumu yerine mevcut kurumların yasal düzenlemelerle birlikte kamu denetçiliği kurumu gibi hareket etmesinin sağlanması şeklinde tavsiyeler verilmiştir. Ne yazık ki bu tavsiyelere ilişkin herhangi bir yasal düzenlemeye gidilmemiştir (Özden, 2010, s.148; Ünal, 2013, s.156).

3.3.1.5. Avrupa Birliği İlerleme Raporları’nda Kamu Denetçiliği Kurumu

10-11 Aralık 1999 tarihinde AB’ye üye devletlerin katılımıyla gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi ile Türkiye’nin AB’ye üye olma yolundaki ilk adımlar atılmaya başlanmış ve Türkiye AB’ye aday ülke olarak kabul edilmiştir. Bu gelişmeyle birlikte AB Komisyonu tarafından Türkiye’nin üyelik yolundaki ödevlerini yerine getirip getirmediğinin değerlendirmeleri ‘İlerleme Raporları’ adı altında yayınlanmaktadır. Bu sebeple ilerleme raporlarında, kamu yönetimindeki hemen tüm uygulamalar değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda AB İlerleme Raporları’nda KDK incelenecektir.

1998 İlerleme Raporu'nda yer alan “İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması” başlıklı bölümde bağımsız bir kamu denetçisi atanmasını uzun zamandır TBMM gündeminde yer aldığını, bu yönde atılacak adımların Türkiye’de insan haklarının korunmasında çok büyük bir gelişme sağlayacağı ifade edilmiştir (AB Komisyonu, 1998, s.17).

2005 yılı İlerleme Raporu'nda ise kamu denetçiliği konusunda AB tarafından ilk ciddi eleştirinin geldiği söylenebilir. Rapor’un ‘Demokrasi ve hukukun üstünlüğü’ bölümünde yer alan ifade “...ombudsman kurulması konusunda hiçbir gelişme olmamıştır. Bu makam, kamu idaresinin etkinliğinin artırılmasında ve suistimalin ortaya çıkarılmasında kilit bir kurum olacaktır...” şeklindedir (AB Komisyonu, 2005, s.13).

2006 İlerleme Raporu'nda aynı yıl içerisinde TBMM’de kabul edilen KDKK’ndan söz edilerek AB üyelik sürecinde ciddi bir ilerleme olarak değerlendirilmiştir. Buna göre Rapor’da 5548 sayılı kanuna atıf yapılarak TBMM’nin Kamu Denetçiliği Kurumu’nu kabul ettiği ve bu Kurum’un Katılım Ortaklığı Belgesi’nde yer alan önemli bir gelişme olduğu vurgulanmıştır (AB Komisyonu, 2006, s.5 ve 58).

2007 yılı İlerleme Raporu, 5548 sayılı kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğünün durdurulmasına ilişkin olarak bu durumun Türk kamu yönetimi reformları üzerinde olumsuz etkiye sahip olacağı belirtilmektedir. Raporda AYM’nin yasayı iptal etmesi KDK gelişim süreci üzerinde kötü bir etki bıraktığı belirtilmiştir (AB Komisyonu, 2007, s. 61).

2008 yılı İlerleme Raporu'nda KDK’nın kurulamamasının eleştirileri devam etmektedir. Rapor’da Kamu denetçiliği sisteminin kurulmasının dönemin Cumhurbaşkanı tarafından bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesine gönderildiği tarihten bu yana olumlu bir gelişme sağlanamadığına değinilmiştir. Kamu denetçiliği sisteminin kurulmasının hak ve özgürlükler konusunda sağlayacağı kolaylıklardan ve hukukun üstünlüğünün sağlanmasındaki etkisinden bahsedilmektedir (AB Komisyonu, 2009, s. 69).

2009 yılı İlerleme Raporu'nda ise; AYM'nin 5548 sayılı kanunu iptalinin ardından Anayasa'nın ilgili maddeleri üzerinde değişiklik yapılması gündeme gelmiş ve bu konu artan istekliliğe vurgu yapılmıştır. AYM kamu denetçiliği kurumunun iptaline ilişkin gerekçesinde '*Anayasada açıkça öngörülmeven kurumların kurulmasının idarenin bütünlüğünü sarsacağına ve TBMM'nin bu tür bir kurumu kurma konusunda yasama yetkisinin bulunmadığına*' hükmederek anayasal zeminin kamu denetçiliği sistemi için uygun olmadığını belirtmiştir. Buna karşılık anayasa değişikliği için gerekli anlaşmanın TBMM'de sağlanamadığına da dikkat çekilmiştir (AB Komisyonu, 2009, s.15).

2010 yılı İlerleme Raporu; anayasa değişikliği referandumu ve kamu denetçiliği kurumunu ele alarak olumlu görüşler sunulmuştur. "... *Paketin kilit hükümleri, Anayasa Mahkemesi ve HSYK'nın oluşumunu değiştirmekte, askeri mahkemelerin yetkisini sınırlamakta, Yüksek Askeri Şura'nın ihraç kararlarına karşı sivil mahkemelerde temyize başvurma hakkı tanımakta, Kamu Denetçiliği hizmeti için anayasal zemin oluşturmakta, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı getirmekte ve kadın, çocuk ve yaşlılar için pozitif ayrımcılık tedbirlerine imkân sağlamaktadır...*" ve "...*Anayasa reformu, Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması için zemin teşkil etmektedir.*", " ifadelerine yer verilmiştir (AB Komisyonu, 2010, s.7-8).

2011 yılı İlerleme Raporu gündeminde yine anayasa değişikliği bulunmaktadır. TBMM'ye sunulan KDK Kanun Tasarısı'nın içeriğine değinerek AB uygulamalarıyla kıyaslama yapılmıştır. Tasarıyla öngörülen sistemde kamu denetçisinin görev ve yetkilerine değinilmiştir (AB Komisyonu, 2011, s.11-12).

2012 yılı İlerleme Raporu'nda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun düzenlenen yeni yasayla görev ve yetkileri, Kamu Baş Denetçisi ve Kamu Denetçilerinin seçimi, statüleri gibi konular ele alınmıştır. İlerleme Raporu'nun 11.sayfasındaki Kamu Yönetimi başlığı altında kamu denetçiliği kurumunun kuruluşundan ve bağımsızlığından bahsedilmektedir. Ayrıca kurum personeli ve kamu denetçilerinin seçimi, görev ve yetkileri ve düzenlenmesi tavsiye edilen noktalara değinilmiştir. Genel olarak kamu denetçiliği sisteminin kurulmuş olmasından memnuniyet duyulsa da birtakım eksikliklerin bulunduğu belirtilmiştir (AB Komisyonu, 2012, s.11).

2013 yılı İlerleme Raporu'nda KDK'nın faaliyete geçmesinden ve şikayetleri almaya başlamasından bahsedilmiştir. Kurumla ilgili çıkarılan ve çalışma

esaslarını düzenleyen yönetmelikten bahsedilmiştir. İlerleme Raporu'nda Kamu denetçiliği başlığı altında KDK'ya ilişkin olarak kurumun çalışma hayatına başlaması ve çalışma usul ve esaslarını düzenleyen yönetmeliğin önemli noktalardaki eksikliklerin giderilmesine yönelik olması takdirle karşılanmıştır. 2013 yılı itibariyle KDK'nın 3.400'ün üzerinde başvuru aldığına vurgu yapılmıştır. Kurum Türk Silahlı Kuvvetlerinin idari işlemleri ve ihraç ve askerlik hizmetlerinde kötü muamele konusundaki başvuruları incelemeyi uygun görmüştür. Kurum AB ve AB Ombudsmanı ile temasa geçerek Avrupa Ombudsmanları Ağı'na katılmıştır ve bu Ağ'a üye ombudsmanlarıyla uygulamalar ve görev ve yetkiler konusunda iyileştirme çabaları için işbirliğine girilmiştir (AB Komisyonu, 2013, s.10).

Rapor'un kamu denetçiliği bölümünün sonuç kısmında KDK'nın değerlendirmesinde KDK için vatandaşların haklarının güvence altına alınması noktasında önemli bir adım olduğu belirtilmiştir. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun toplum üzerindeki farkındalığının artırılması, Kurum'a re'sen harekete geçme yetkilerinin sağlanması ve yerinde inceleme yapabilmesine yönelik düzenlemeler hazırlanması tavsiye edilmektedir. (AB Komisyonu, 2013, s.10)

2014 yılı İlerleme Raporu, KDK'ya geniş yer ayırmıştır. Rapor'da KDK için hazırlanan bölümde 2014 yılına ait resmi istatistiklere yer verilmiştir. KDK'na yapılan 3.502 başvurunun 2.170'inin değerlendirilmesi yani gelen başvuruların yaklaşık %35'inin değerlendirilebilir bulunmaması ve yaklaşık %35'inin ise idari ve idari yargı organlarına havalesine değinilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararlarında, masumiyet karinesi, düşünce, vicdan ve din özgürlüğü, toplanma özgürlüğü, kolluk görevlilerinin aşırı güç kullanımının engellenmesi gibi temel demokratik ilkeleri içeren Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarına atıfta bulunulmuştur (AB Komisyonu, 2014, s.10-11).

Rapor'un sonuç kısmında; KDK'nun vatandaşların temel hak ve özgürlükler noktasında farkındalığını artırdığını ve bu noktada AİHM kararlarına atıflarda bulunarak karar verdiği konusuna vurgu yapılmıştır. Kurum'un re'sen soruşturma ve yerinde inceleme yapma hususlarında yasal ve pratik noktasında çalışmalar yapması tavsiye edilmektedir. KDK tarafından verilen tavsiye kararlarının sadece TBMM tarafından değil kamu kurum ve kuruluşları tarafından da takibinin yapılabilmesi amacına yönelik tedbirlerin alınması gerekmektedir (AB Komisyonu, 2014, s.11).

2015 yılı İlerleme Raporu'nda KDK'ya yapılan başvuruların ve Kurum'un tavsiye kararlarının sayısal değerleri üzerinden değerlendirmeye çalışılmıştır. Kurum'un 2014'te yapılan başvuruların %89'una cevap vermesi olumlu bir gelişme olarak kabul görmüştür. Ancak 2015 yılının Ağustos ayına kadar astronomik bir şekilde 25.000'e yakın başvuru olması Kurum'un iş yükünün önemli ölçüde artması demektir. Bir diğer yandan 2013 yılında %24 olan tavsiye kararlarına uyma oranı 2014 yılında %38'e çıkartılarak bu konuda önemli iyileştirmeler sağlanmıştır (AB Komisyonu, 2015, s.9).

2016 yılı İlerleme Raporu'nda KDK ile ilgili olarak olumlu görüş sunulmuştur. 2016 yılında 22.648 başvurudan 21.546'sının karara bağlanması AB tarafından önemli bir gelişme olarak kaydedilmiştir. KDK'nın tavsiyeleri kamu idareleri tarafından dah dikkatle ele alındığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte KDK'nın Doğu ve Güneydoğu'daki insan hakkı ihlalleri başta olmak üzere insan hakları ihlallerinde sessiz kaldığı Rapor'da belirtilmiştir. KDK'nın yetkilerinin sınırlı kalmasının insan hakları ve iyi yönetim ilkeleri bakımından gerekli verimliliği azalttığı ifade edilmiştir (AB Komisyonu, 2016, s.10).

2018 yılı İlerleme Raporu ele alındığında KDK'ya ilişkin olumlu ve olumsuz eleştiriler yer almakta ve kurumun özellikle insan hakları konusundaki yaklaşımları yetersiz bulunmaktadır. Kurum'a yapılan başvuru sayısı 2017 yılında önceki dört yılın (2013 (7.638), 2014 (5.639), 2015 (6.055), 2016 (5.519)) ortalamasının (6.212) yaklaşık üç katına çıkarak 17.131 olmuştur. Bunun yanı sıra Kurum 14.700 şikayeti değerlendirmeye almıştır. Kamu kurumlarının KDK'nun tavsiyelerine uyma oranı %65'e çıkarılarak bu konuda ciddi ilerlemeler sağlanmıştır. Ayrıca KDK, kurumsal rolüne yönelik olarak toplum üzerinde farkındalık yaratma hususunda aktif hareket etmektedir. Ancak bu olumlu görüşlere rağmen Rapor'da Kurum'a getirilen eleştirilerin başında Güneydoğu bölgesindeki insan hakları ihlalleri başta olmak üzere insan hakları konusunda pasif kaldığı belirtilmiştir. Ayrıca Kurum'un yetkilerinin sınırlı olması insan hakları ve iyi yönetim konularında etkinliğini azaltmaktadır (AB Komisyonu, 2018, s.15).

3.3.2. Yasal Düzenlemeler

Kamu yönetiminde, denetim olgusunun ve idarenin işleyişinin işlevselliğinin önemi her geçen gün artmaktadır. Bununla birlikte halkın idare üzerindeki etkisi ve yönetilenlerin iyi yönetilme hakkı taleplerindeki artışlar, yönetenleri, kamu yönetimi üzerinde köklü ve işlevsel değişiklikler yapmaya itmektedir. Bu değişiklikler, idarenin etkinliğini artırmaya ve halkın şikayetlerine karşılık bulduğunu göstermeye yöneliktir.

Ülkemizde kamu yönetimi reformlarının somut bir şekilde raporlandığı ‘Kalkınma Planları’nda, kamu yönetiminin etkililiğinin ve verimliliğinin artırılması çerçevesinde vatandaşla olan uyumsuzlukların çözümünde daha etkin ve etkili bir yol izlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu konunun çözümü olarak Avrupa ve İskandinav ülkelerinde başarıyla uygulanan kamu denetçiliği sisteminin kurulması ve kurumla ilgili altyapı çalışmalarının hızlandırılması yönünde tavsiyelerin yer aldığı görülmektedir.

İşte bu tavsiyelerin ışığında 14.05.2012 tarihinde Bakanlar Kurulu’nda kabul edilen KDK Kanun Tasarısı 17.05.2012 tarihinde TBMM Başkanlığı’na gönderilmiştir. Tasarı TBMM’de Anayasa Komisyonu ve Avrupa Birliği Komisyonu’nda görüşülerek TBMM Genel Kurulu’na gönderilmiştir. KDK, 14.06.2012 tarihinde 6328 kanun numarasıyla yasalaşmıştır.

Kanun, Cumhurbaşkanı’nın onayını müteakip 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu sayede Türkiye’de akademik olarak 1980’li yıllarda, yasal olarak 2000 yılında başlanan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun gerekliliği ve kurulmasına ilişkin çalışmalar 2012 yılında sonuçlanmış ve KDK hayata geçirilmiştir. KDKK’nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (KDKKYB) 28.03.2015 tarihli ve 28601 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (Yılman, 2017, s.105-106).

Kanun’un genel gerekçesinde daha önce girişilen teşebbüslerden, bu teşebbüsler neticesinde karşılaşılan engellerden ve son olarak da 5548 sayılı kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden geniş bir çerçevede sözedilmiş ve bu durumlar göz önünde bulundurularak yeni bir düzenlemeye gidildiğinden bahsedilmiştir.

Kanunda KDK kurumunun başdenetçi, denetçiler, uzmanlar, uzman yardımcıları ve diğer personelden oluşacağı belirtilmiştir. Kanun’un Gerekçesinde

KDK personelinin görevini icra edebilmesi ve yetkilerini kullanabilmesi için Anayasa'nın yargı bağımsızlığına ve idari iş ve işlemlerin yargısal denetimine ilişkin gerekli düzenlemelerin hazırlanmasına çaba gösterildiği, kamu idarelerinin KDK'nın görüşlerini değerlendirmesi ve uygulaması için altyapının hazırlandığı ve kurumun hayata geçirilmesiyle yargı organlarının iş yükünün hafifletilmesinin hedeflendiği açıkça belirtilmektedir.

3.3.3. Kamu Denetçisinin Nitelikleri ve Seçilme Usulü

6328 sayılı KDKK'nun 10.maddesinde kamu denetçilerinin seçilebilmesi için gereken şartları öngörmüştür. Bu maddeye göre kamu denetçisi seçilebilme şartları;

- Türk vatandaşı olmak,
- Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.
- Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak,
- Kamu haklarından yasaklı olmamak,
- Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak,
- 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53'üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık,

dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak (6328 sayılı KDKK, md.10).

Kanunun 11. Maddesinde Başdenetçi ve kamu denetçilerinin seçilme usullerine ilişkin düzenlemeler göze çarpmaktadır. Bunun yanı sıra Kanun'da yer alan Geçici 1. Madde ile ilk Başdenetçi ve kamu denetçilerinin seçimi ve Kurumun kurulması konularına değinilmiştir. KDKK'nun 11. Maddesinde adaylık ve seçim sürecine ilişkin bilgiler detaylı bir şekilde aktarılmıştır. Maddenin ilk fıkrasında Başdenetçi veya kamu denetçilerinin görev süresi bitmeden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesinden itibaren onbeş gün içerisinde görev sürelerinin bitme sebebi Kurum tarafından TBMM Başkanlığı'na bildirilir. Başkanlık tarafından ilan edilen başvuru süresi içerisinde Kanun'un 10. Maddesindeki yeterlilikleri taşıyanlar Başdenetçi veya kamu denetçisi olmak için TBMM Başkanlığı'na başvuruda bulunurlar (KDKK, 2012, Md. 11).

TBMM Dilekçe ve İnsan Hakları Komiyonlarından oluşan Karma Komisyon, başvuruda bulunan adaylar arasından üç adayı, başvuru süresinin bitiminden itibaren onbeş gün içerisinde belieleyerek TBMM Genel Kurulu'na sunulmak üzere TBMM Başkanlığı'na gönderir. Genel Kurul bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içerisinde Başdenetçi seçimine başlar. Başdenetçi seçimi gizli oyla yapılır.

Başdenetçi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir ve yine üçte iki çoğunluk aranır. Bu oylamada da çoğunluk sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir ve bu sefer salt çoğunluğa sahip olan aday seçimi kazanır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamadığı takdirde ise dördüncü oylamada en çok oyu alan iki aday arasında seçim devam eder. Bu son oylamada Genel Kurulda karar yeter sayısı bulunduğu anda en fazla oyu alan aday seçilmiş olur (Karcı, 2010, s.238).

Seçimler Kurum'un TBMM Başkanlığı'na başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içerisinde sonuçlandırılır. Bu süreler TBMM'nin tatilde olması veya ara vermesi gibi durumlarda işlememektedir (KDKK, 2012, Md.11).

3.3.4. Başdenetçi ve Kamu Denetçisinin Görev ve Yetkileri

6328 sayılı Kanun'da belirtilen Kurumdaki çalışanlar bir başdenetçi, beş kamu denetçisi, bir kurum sekreteri ve diğer personelden oluşmaktadır. Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil olunur. Başdenetçi, denetçiler arasındaki uyumu ve işbirliğini sağlar. Kamu denetçileri, Başdenetçi tarafından görevlendirilir ve görevlendirildikleri alanlara yönelik görüş ve fikirlerini Başdenetçi ile paylaşırlar (Kocabaş, 2015, s.96-97)

Başdenetçi ve kamu denetçilerinin görevleri KDKK Uygulama Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Buna göre Başdenetçi'nin görev ve yetkileri Yönetmeliğin 40. Maddesinde sayılmıştır. Bunlar;

- Kurumu yönetmek ve temsil etmek.
- Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.
- Denetçiler arasında iş birliğini sağlamak ve uyumlu çalışmalarını gözetmek.
- Denetçilerin görev alanına ilişkin olarak ortaya çıkan tereddütleri gidermek.
- Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü belirlemek ve gerektiğinde değiştirmek.
- Gerek gördüğünde şikâyet başvurusunu bizzat sonuçlandırmak.
- Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak ve gerektiğinde değişiklik yapmak.
- Yıllık raporu hazırlamak ve Komisyona sunmak.
- Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.
- Raporları kamuoyuna duyurmak.
- Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmak.
- Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek.
- Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak.
- Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi için izin vermek
- Bilirkişi görevlendirmek ve tanık ya da ilgili kişileri dinlemek.
- İhtiyaç duyulan iş ve konularla ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin geçici olarak görevlendirilmesini istemek.

- İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak idareden bilgi ve belge istemek.
- İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olan devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde incelemek veya görevlendireceği denetçiye inceletmek.
- 22 nci madde kapsamında yerinde inceleme ve araştırma yapmak.
- İstenen bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ilgili merciden soruşturma açılmasını istemek.
- Gerekli görülen yerlerde büro açılmasına karar vermek.
- Kurumun görev alanıyla ilgili olarak uluslararası işbirliğine ilişkin çalışmaları yürütmek.
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak (KDKK Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Md. 40).

3.3.5. Kamu Denetçisine Başvuru ve Çalışma Şekli

KDK'ya yapılacak şikayet başvuruları Kanun'un "Başvuru ve usulü" başlıklı bölümünün 17. Maddesinde açıklanmıştır. Yasa koyucu, Kurum'a yapılacak başvuruyu gerçek ve tüzel kişiler olarak belirlemiştir. Başvurucu talep ettiği takdirde başvuru gizli tutulur. Başvuruda bulunması gereken özellikler aynı maddenin 2.fikrasında sıralanmıştır: "Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir."

3.fıkra da yer alan ifadeye göre yapılan başvurulardan;

- Belli bir konu içermeyenler,
- Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar,
- İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,
- Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar,

incelenemezler (KDKK, Madde 17/3).

Kuruma'a başvuru yapılabilmesi için 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili idari kuruma gönderilir (KDKK, Madde 17/4). Bu kuralın istisnası olarak, telafisi zor veya imkansız hallerin bulunduğu başvurularda Kurum, yukarıdaki şartlara uyulmasa da başvuruyu kabul edebilir (Çetiner, 2017, s.58; Altun, 2015, s.70; Karcı, 2010, s.240).

Kurum'a yapılacak başvurular illerde valilikler ve ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla yapılabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret talep edilmez (KDKK, Madde 17/5-6). Dördüncü fıkrada bahsi geçen idari kurumlara başvuruda idarenin vereceği cevabın tebliğinden itibaren, idare başvuruya altmış gün içerisinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içerisinde KDK'ya başvuru yapılabilir.

Başvuru tarihi, başvurunun Kurum'a, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde ise Kurum'a ulaştığı tarihtir (KDKK, Md. 17/7). Dava açma süresi içerisinde yapılan başvuru işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur (KDKK, Md. 7/8).

3.3.5.1. Başvuruların İncelenmesi

Kurum'a yapılan başvurular öncelikle ön inceleme aşamasından geçirilir. Bu aşamada şikayet başvurusu; Kurum'un görev alanına girip girmediği, başvurunun süresi içerisinde yapılıp yapılmadığı, Kurum'un halihazırda incelemekte olduğu şikayetlerle sebep, konu ve taraflar açısından benzerliği veya Kurum'un daha önce sonuçlandırdığı başvurularla sebep, konu ve taraflar açısından benzerliğinin olup olmadığı, şikayetin yargı organlarınca karara bağlanmış bir konu olup olmadığı, idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği, kullanılan dilin uygunluğu, şikayetin belli bir konu etrafında şekillenip şekillenmediği ve Kanun'da gösterilen diğer şartlara uygunluk taşıyıp taşımadığı konularında ön inceleme yapılır (Canat Sürekli, 2016, s.263; KDKK Uygulama Yönetmeliği, Md. 19).

Yukarıda sayılan hususlarda başvuru yapan idari başvuru yollarını tüketmiş olması dışındaki şartlarda incelenemezlik kararı verilir. Bu karar başvurucuya tebliğ edilir ve tebliğ tarihinden itibaren dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar. İdari başvuru yolları tüketilmeden Kurum'a yapılan başvurularda, şikayetin ilgili

idareye gönderilmesine karar verilir. Bu karar şikayetçiye tebliğ edilir. Kurum'a yapılan başvuru tarihi, ilgili idari birime yapılmış başvuru tarihi olarak kabul edilir. Şikayetin Kurum tarafından ilgili idareye gönderilmesi üzerine;

- İdare tarafından şikayet başvurusunda bulunan kişiye verilecek cevabın tebliği tarihinden itibaren,
- İdare tarafından altmış gün içerisinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren,

altı ay içerisinde Kurum'a yeniden başvuru yapılabilir (KDKK Uygulama Yönetmeliği, Md. 20/2).

Kurum, yapılan başvuruda idarenin yanlış gösterilmesi halinde re'sen doğru idareyi belirler ve inceleme aşamasına geçer. İncelenemezlik kararı çerçevesinde, eksikliklerin giderilmesi şartıyla Kurum'a yeniden başvuru yapılabilir.

Ön inceleme aşamasından sonra kabul edilen başvurular Kurum tarafından idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda incelenir ve araştırılır (KDKK Uygulama Yönetmeliği, Md. 22/1).

Kurum şikayet konusunu araştırmak ve sonuca varmak için idareden bilgi ve belge talep edebilir, bilirkişi görevlendirebilir ve tanık veya ilgili kişileri dinleyebilir. İdare, Kurum'un istediği bilgi ve belgeleri elektronik posta yoluyla vakit kaybetmeksizin gönderir, bu talebin tebliğinden itibaren otuz gün içerisinde de bilgi ve belgelerin asıllarını Kurum'a gönderir. Bu süre zarfında istenen bilgi ve belgelerin haklı bir nedene dayanmaksızın verilmemesi veya eksik verilmesi halinde sorumlu görevliler hakkında, Başdenetçi veya denetçilerin ilgili idareye başvurusu üzerine soruşturma açılır.

İnceleme aşamasındaki şikayetlere ilişkin olarak Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili özel veya teknik bilgi gerektiği durumlarda alanında uzman kişilerden bilirkişi görevlendirebilir. Bilirkişiler, adlî yargı ilk derece mahkemesi adalet komisyonlarınınca belirlenen listelerde yer alanlardan, üniversite öğretim elemanlarından veya meslek odası mensuplarından da seçilebilir. Bilirkişi, Başdenetçi veya denetçiler tarafından görevlendirildiği tarihten itibaren iki ay içerisinde raporunu Kurum'a sunmak zorundadırlar.

3.3.5.2. Başvuruların Sonuçlandırılması

KDK yapılan başvuruların inceleme ve araştırma aşamalarını en geç altı ay içerisinde sonuçlandırır. Bu süre zarfında Kurum'un inceleme ve araştırmasını tamamlayamaması halinde şikayetçiye başvurunun sonlandırılmamasının gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu tebliğ edilerek inceleme ve araştırmaya devam edilir. Kurum, inceleme ve araştırmalar sonrasında şikayet başvurusu ile ilgili olarak tavsiye, ret, dostane çözüm, karar verilmesine yer olmadığına, gönderme ve incelenemezlik kararları verir (Erhürman, 2001, s.540).

Tavsiye kararı; inceleme ve araştırma sonucu şikayetlerin yerinde olduğu sonucuna varılarak verilir. Kararda idare hakkında; hatalı davranıldığına kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi, tedbir alınması veya Kurum tarafından uygun görülecek diğer tavsiye kararları verebilir. Bunun üzerine idare tavsiye doğrultusunda uyguladığı işlem ve eylemleri, tedbirsiz uygulamaları veya Kurum tarafından tavsiye edilen kararları uygulanabilir görmediği takdirde bu durumu gerekçesiyle birlikte otuz gün içerisinde Kurum'a bildirir.

Ret kararı; Kurum inceleme ve araştırmaları sonucu şikayetin yerinde olmadığına karar vermesi halinde alınır.

Dostane çözüm kararı; RG-2/3/2017-29995 sayılı kararla Yönetmeliğe eklenmiştir. Buna göre; şikayet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikayetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kurum'a bildirilmesi sonucunda dostane çözüm kararı verilir (KDKKY, Md. 33/A).

Karar verilmesine yer olmadığına dair kararda ise; şikayetçinin başvurusundan Yönetmeliğin 33/A. Maddesindeki haller dışında vazgeçmesi, şikayetçi gerçek kişi ise ölümü, tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikayet konusu hakkında dava açılması hallerinde 'karar verilmesine yer olmadığına dair' karar verir.

İncelenemezlik kararı; Kanunun öngördüğü zorunlu hususları barındırmayan, belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan başvurular hakkında verilir (KDK 2018 Yıllık Raporu, s.59).

Gönderme kararı; KDK'na yapılacak başvurular için idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili idare organına gönderilir.

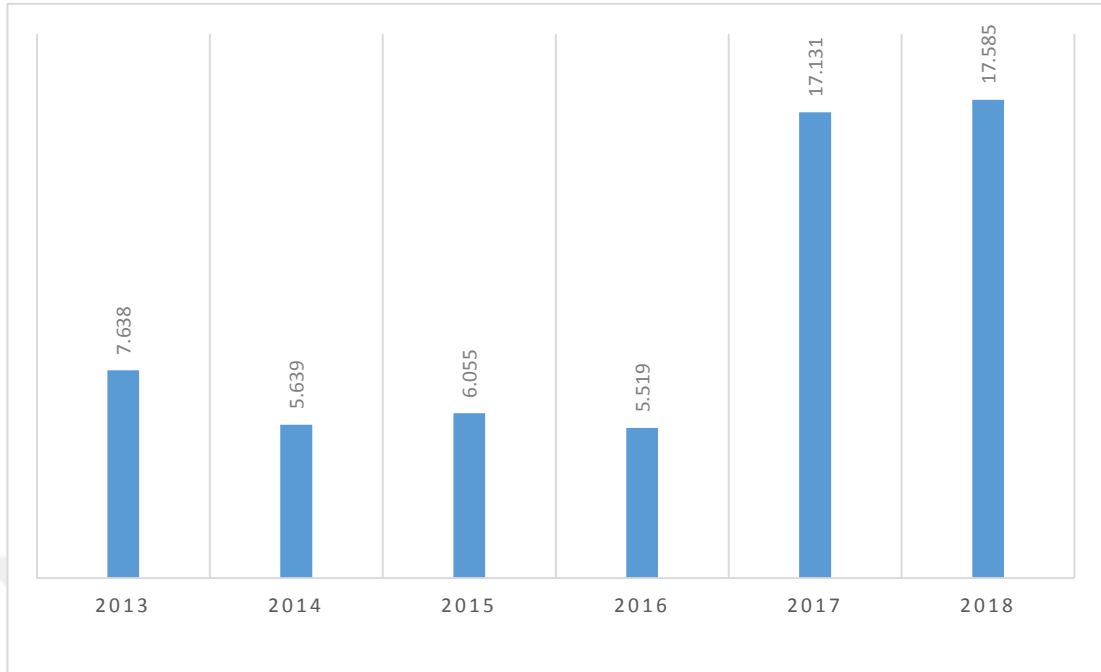
Kurum, inceleme ve araştırmasını şikâyet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Bu süre içinde inceleme ve araştırmanın sonuçlandırılmaması hâlinde şikâyetçiye sonuçlandırılmama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu bildirilerek inceleme ve araştırmaya devam edilir; ancak 29. Madde⁸ hükümleri saklıdır (KDKKY, Md. 36).

3.3.6. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yayınladığı Yıllık Raporlar

KDK her takvim yılına ilişkin faaliyetlerini ve tavsiyelerini içeren bir yıllık rapor hazırlamaktadır. Bu rapor takip eden yılın Ocak ayının son gününe kadar Karma Komisyon'a sunulur. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içerisinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurul'a sunmak üzere hazırladığı raporu TBMM Başkanlığı'na gönderir. Komisyonun raporu ivedilikle görüşülür (KDKK, Md. 22/1).

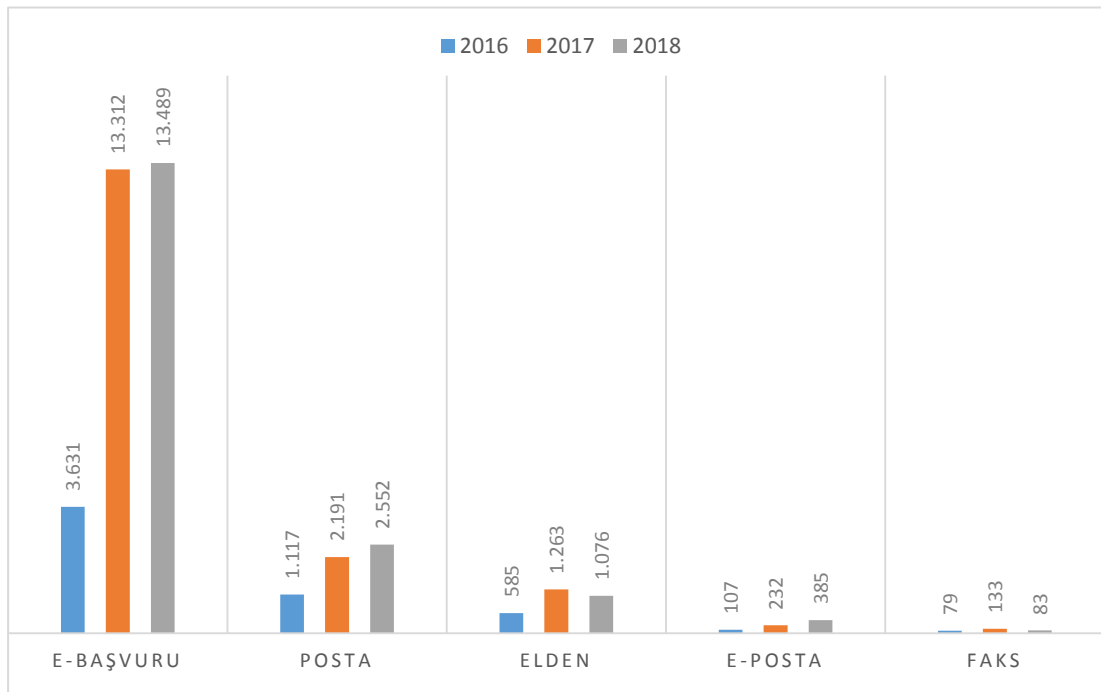
Kurum'un yıllık raporu, ayrıca Resmi Gazete'de yayımlanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunulur. Kurum açıklanmasında fayda gördüğü konuları yıllık raporu beklemeksizin resmi internet sitesi veya uygun gördüğü kitle iletişim araçları vasıtasıyla kamuoyuyla paylaşabilir. Kurum'un faaliyetleriyle ilgili açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceği bir denetçi yetkilidir (KDKK, Md. 22/2-3).

⁸KDKKY 29. Madde - İnceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusuyla ilgili olarak dava açılması hâlinde Kurum inceleme ve araştırmasını dava sonuçlanıncaya kadar beklebilir veya şikâyet başvurusunun mahiyetine göre inceleme ve araştırmasını sonlandırabilir. Bekletilen şikâyet başvurusu hakkında kesinleşen dava sonucuna göre Kurum, inceleme ve araştırmayı karara bağlar.

Tablo 9: Yıllara Göre Başvuru Sayıları

Kaynak: KDK 2018 Yıllık Raporu, s. 50

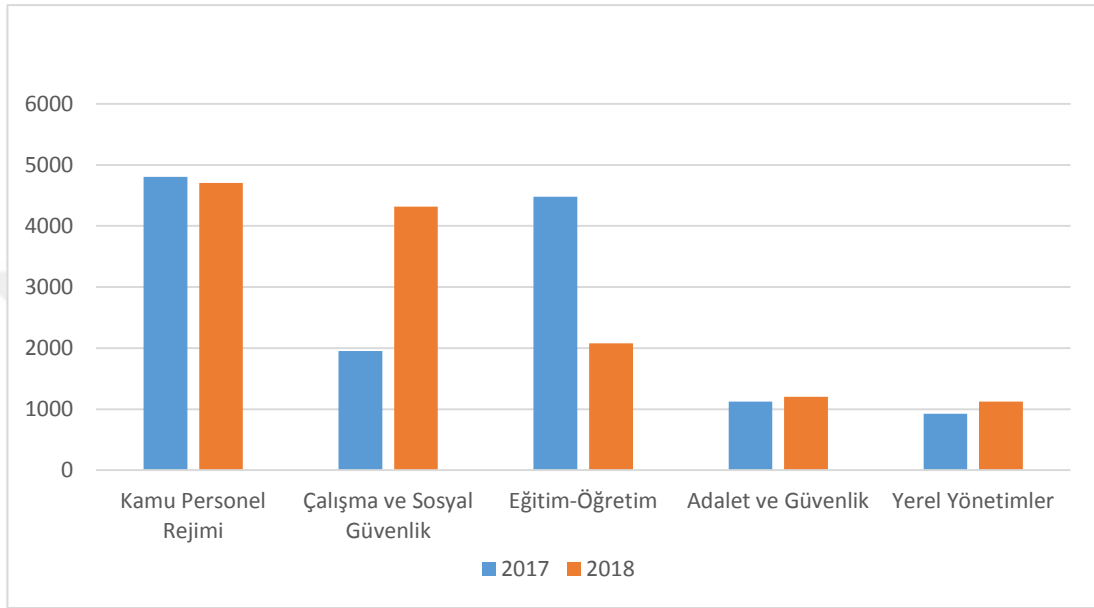
2018 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuru sayısı 17.585'dir. Bu sayıyla birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşundan itibaren aldığı toplam başvuru sayısı 59.567'ye ulaşmıştır (KDK, 2018, s.50).

Tablo 10: Başvuru Şekillerine Göre Dağılım

Kaynak: KDK 2018 Yıllık Raporu, s.51

Özellikle son 2 yılda internet kullanımının ve KDK'nun interaktif kullanıma uyum sağlaması üzerine yapılan başvuruların çoğunluğu Kurum'un internet portalı üzerinden gerçekleşmektedir (KDK, 2018, s.51).

Tablo 11: Başvuruların Konulara Göre Dağılımı

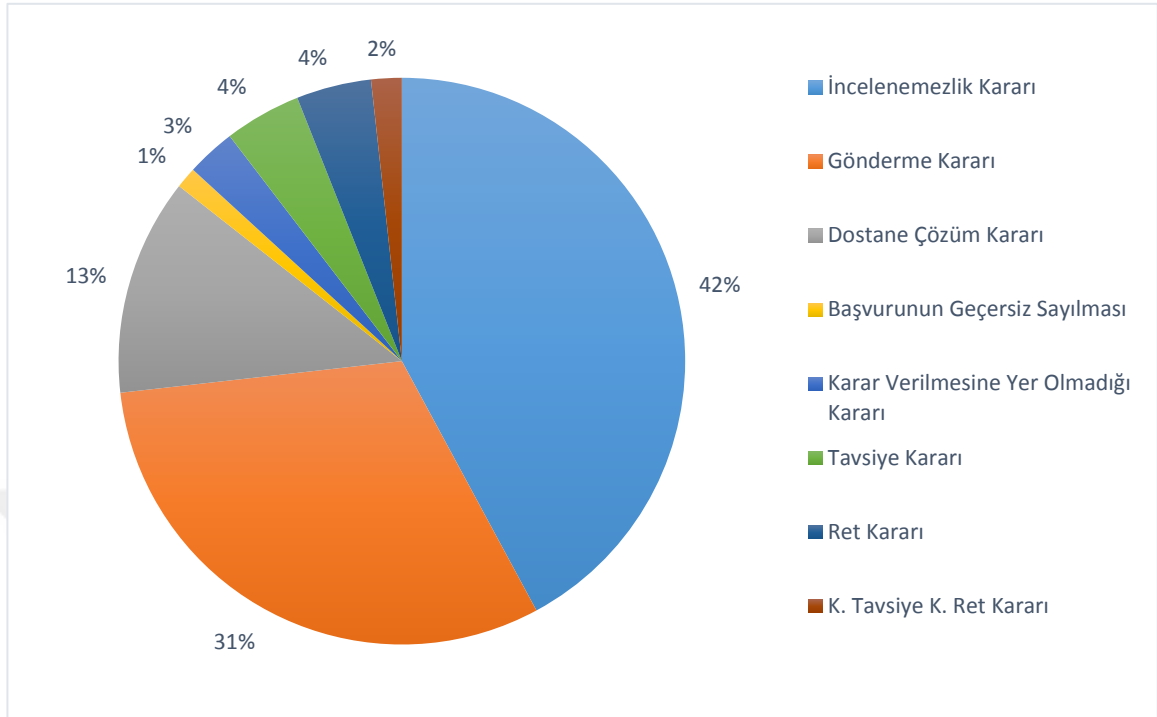


Kaynak: KDK 2018 Yıllık Raporu, s.52

2018 yılında Kurum'a yapılan başvuruların büyük çoğunluğunu kamu personel rejimine ait konular oluşturmaktadır. Kamu personel rejimi konusunu çalışma ve sosyal güvenlik, eğitim-öğretim, gençlik ve spor, adalet, milli savunma ve güvenlik konuları izlemektedir.

Yapılan başvuruların dağılımı incelendiğinde, 2018 yılında bir önceki yıla oranla çalışma ve sosyal güvenlik konularında ciddi bir artış olduğu, eğitim ve öğretim faaliyetlerine yönelik başvurularda önemli bir azalma olduğu görülmektedir.

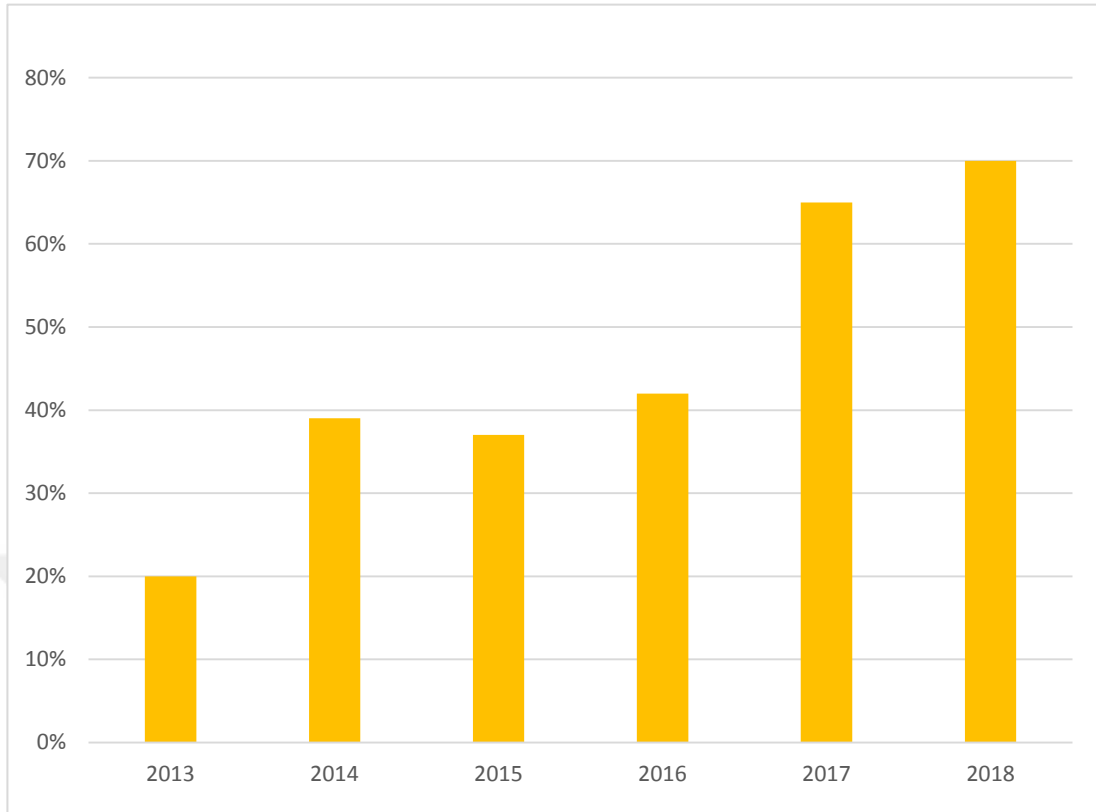
Bir önceki bölümde üzerinde durduğumuz başvuruların sonuçlandırılmasına yönelik olarak KDK istatistiklerine bakıldığında incelenemezlik kararlarının çoğunlukta olduğunu görmekteyiz. Bunun yanı sıra gönderme kararı da incelenemezlik kararını takip etmektedir. Gönderme kararının bu denli fazla olması vatandaşın KDK'na başvuru yollarını bilmemesinden ve Kurum'un faaliyetleri ve rolleri hakkında yeterince farkındalık oluşturamaması ile ilgili olma ihtimali yüksektir (KDK, 2018, s.52).

Tablo 12: Başvuru Sonuçları

Kaynak: KDK 2018 Yıllık Raporu, s.60

Başvuruların sonuçlandırılmasına yönelik KDK istatistiklerine bakıldığında incelenemezlik kararlarının çoğunlukta olduğu görülmektedir. İstatistiksel olarak gönderme kararı da incelenemezlik kararını takip etmektedir. Gönderme kararının bu denli fazla olmasının vatandaşın KDK'ya başvuru yollarını bilmemesinden ve Kurum'un faaliyetleri ve rolleri hakkında yeterince farkındalık oluşturamamasından kaynaklandığı söylenebilir (KDK, 2018, s.60).

Kurumun 2018 verileri, dünyanın köklü kamu denetçiliği/ombudsmanlık kurumlarının verileriyle karşılaştırıldığında gönderme kararlarının bu denli yüksek oranlara sahip olmasının, KDK'ya yapılacak başvuruların idari başvuru yollarının tüketilmiş olması ön şartına bağlanmasından kaynaklandığı söylenebilir.

Tablo 13: Yıllara Göre Tavsiye Kararlarına Uyulma Oranları

Kaynak: KDK 2018 Yıllık Raporu, s. 75

Bir diğer yandan KDK'nın verdiği tavsiye veya kısmen tavsiye kararlarına uyulma oranları, 2017 yılında Kurum'a başvuranların sayısının artmasıyla birlikte arttığı gözlemlenmektedir. Ancak bu bilgi KDK tavsiyelerine uyulma oranlarının artmasında KDK'ya yapılan başvuru sayılarının etkisini ortaya koymada yetersizdir (KDK, 2018, s.75).

3.3.7. Kamu Yönetiminde Açıklık Bağlamında Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu

Açıklık kavramı, sadece hukuk devletinin temel felsefesinde yer alan bir kavram değil, aynı zamanda 20. yüzyılın sonlarına doğru kamu yönetimi alanında geliştirilen yeni kamu yönetimi, kamu işletmeciliği, yönetim kavramları bünyesinde yer alan en önemli kavramlardan birisidir. Yönetimde açıklık kavramı beraberinde yönetimin hesap verebilir olması, demokrasi anlayışının yerleşmesi, hukukun üstünlüğünün egemen olmasını sağlamada önem arz etmektedir. Ayrıca yönetimde açıklık kavramı, devletin temel görevinin ve varlık sebebinin halkına

hizmet etmek olduğunu vurgulama adına çok önemlidir (Özkan, 2004, s.16). Yönetimde açıklık kavramı idarenin herkesin gözü önünde ve şeffaf bir biçimde çalışmasını, gizlilik ve kapalılıktan uzak bir davranış sergilemesini ifade etmek için kullanılmaktadır (Robertson, 1982, s.152).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun gerek yıllık olarak hazırladığı raporlarla gerekse ihtiyaç duyulduğu zaman faaliyetlerini kamuoyuyla paylaşması Kurum'un açıklık ve şeffaflık bağlamında yol katetmesinde etkilidir. Bunun yanı sıra Kurum'a başvurunun kolay ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilebilir olması da vatandaşın kamu denetçisine başvurma hakkını daha etkin kullanması anlamına gelmektedir.

Kanunla KDK'ya vatandaşın ulaşamadığı bilgi ve belgelere erişebilme yetkisinin tanınması yönetimde açıklık bakımından önemlidir. Demokratikleşme anlamında gelişmemiş veya gelişme çabaları gözlenen ülkelerde Kamu Denetçiliği sistemi bir bakıma demokratikleşmenin sigortası olarak değerlendirilebilir (Gregory-Giddins, 2000, s.2). Nitekim, demokratik yaşama yeni adım atan ve gizli ve kapalı yönetim anlayışının hakim olduğu geleneksel ve bürokratik yapı, kamu denetçiliği gibi modern yönetim araçlarının varlığına karşı ciddi bir direnç oluşturmakta ve yönetimde hesap verebilirlik, açıklık gibi iyi yönetim kavramlarının oluşmasına engel teşkil etmektedir (Pınar, 2014, s.20).

3.3.8. Vatandaşın Kamu Yönetimini Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu

Kamu yönetiminin denetlenmesinde kilit bir kavram niteliği taşıyan 'iyi yönetim' kavramı, idarenin faaliyetlerinin ve sunduğu hizmetlerin etkin, verimli ve zamanında yerine getirilmesi anlamını taşımaktadır. Bunun zıttı olarak ise; idarenin işlem ve eylemlerinin, halkın talebini karşılamada yetersiz kalması, faaliyetlerin yavaş yerine getirilmesi gibi sorunları barındıran kötü yönetim kavramı yer almaktadır (Canat Sürekli, 2016, s.271).

Ülkemizde kamu yönetimine ilişkin olarak yerindelik denetimi eksikliğinin her geçen gün kendini hissettirmesi ve idari yargı merciilerinin artan şikayetler ve mağduriyetlere cevap vermede yavaş ve yetersiz kalması kamu idarelerinde kötü yönetim uygulamaları ve hantal bürokratik yapıyı tetiklemiştir. Oysa ki modern kamu yönetimi anlayışına göre devletin ve dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının halkın hizmetinde ve halk için olması gerektiği anlayışının ortaya konması için

idarenin hizmetlerinin daha etkin, verimli, hızlı, sorumluluk bilinciyle ve hesap verebilir olma anlayışı çerçevesinde hareket etmesi gerekir. İşte iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde kamu yönetiminin etkili bir şekilde denetlenmesini konu alan 6328 sayılı KDK'nun görevi 'idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek' olarak tanımlanmıştır.

Vatandaşın kamu yönetimini denetlemesinde çok önemli bir işlev yerine getiren Kamu Denetçiliği Kurumu, bireylerin kamu idarelerinde karşılaştıkları kötü yönetim karşısında daha hızlı ve etkili bir şekilde sonuç alabilecekleri ve idarenin de kötü yönetim karşısında gösterecekleri refleksleri artıran bir kurumsal yapıya bürünmesi açısından büyük önem arz etmektedir (Erhürman, 2001, s.363). Bu bağlamda KDK'nun bağımsızlığı ve geniş yetkilere sahip olması yasa koyucu tarafından biçilen ve vatandaş tarafından beklenen rollere bürünme konusunda en temel gereksinimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca Kurum'a yapılan şikâyetler ve bunların incelenmesi sonrasında uygulanan işlemler ve eylemlerin yıllık bir rapor olarak kamuoyuna sunulması, halkın kamu yönetimini denetlemesinde KDK'nın oynadığı rolü göstermesi açısından önemlidir. Bu raporlarla birlikte, kamu kurum ve kuruluşlarının ve çalışanlarının iyi yönetimin gerektirdiği şekilde ve halka daha iyi hizmet verebilme anlayışının bilincinde olarak faaliyetlerine gereken özeni göstermeleri beklenmektedir.

3.4. BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ

Dilekçe hakkı, vatandaşların bağlı buldukları yönetimlere karşı şikâyet ve dileklerini sunabilme imkanı veren bir yönetime katılma ve yönetimi denetleme şekli olarak karşımıza çıkmaktadır. Dilekçe hakkı, en köklü geçmişe sahip temel insan haklarından biridir. Bu bağlamda insanlar devletlerin varoluşundan bu yana bu hakkı farklı şekillerde kullanmışlardır.

Türkiye'de ise dilekçe hakkının gelişimi 1876 Kanun-i Esasi'ye dayanmaktadır. Daha doğrusu bu tarih, dilekçe hakkının ilk defa yasal ve anayasal düzeyde vatandaşlara tanındığı tarih olarak dikkat çeker. Bu tarihten önce dilekçe hakkının sıklıkla ve etkin bir şekilde kullanıldığına tarihi kaynaklarda rastlamak mümkündür. Bu tarihten sonra Türkiye Cumhuriyeti Devleti anayasalarında, 1921,

1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında, kendisine sürekli yer edinen bir hak olarak var olmuştur.

Dünya tarihine baktığımızda dilekçe hakkının anayasal olarak kullanılmaya ve tanınmaya başladığı tarih 13.yüzyıllara dayanır. 13. Yüzyıl İngilteresi'nde Magna Cart Libertatum anlaşmasında bir hak olarak yer almıştır. 15. Yüzyıla gelindiğinde dilekçe hakkına yönelik yasalar çıkartılmaya ve dilekçe başvuru komisyonları oluşturulmaya başlanmıştır. Bu tarihlerden sonra dilekçe hakkının dünyada yayılması hızlı bir şekilde gerçekleşmiştir.

Dilekçe hakkının ülkemizdeki gelişiminin dönüm noktası 1876 Kanun-i Esasi olmuştur. Bu dönem öncesinde ise yazılı veya sözlü yasal bir hak hüviyetinde bulunmasa bile 'Divan'ül Mezalim' ve 'Divan-ı Hümayün' gibi çeşitli isimler altında yöneticilerin halkın şikâyet ve taleplerini dinlediği bir organ bulunmaktadır. Bu Divan'a başvuru için herhangi bir şekil şartı bulunmamakta ve şikayetler sözlü bir şekilde iletilebilmekteydi (Erol, 2005, s.296). Ayrıca Osmanlı döneminde halkın şikâyet ve talepleri kadılıklardaki 'Şeriyeye ve Sicil Defteri'ne kaydedilir ve gereken yapılırdı.

1876 Kanun-i Esasi döneminde dilekçe hakkı düzenlenmiştir. Buna göre dilekçe hakkı yalnız Osmanlı tebaasına tanınmıştır. Vatandaşlar ister tek başlarına isterse toplu bir şekilde dilekçe verme haklarına sahiptirler. Sadece kendi çıkarları için değil toplum ve yönetimin aksayan yönlerini şikâyet etme hakları vardır. Ayrıca, dilekçelerin yazılı olma şartı bulunmamaktaydı.

1921 Anayasası dilekçe hakkı bakımından Kanun-i Esasi'yi değiştirmeden kullanmıştır. Yine 1924 Anayasası da Kanun-i Esasi'den farklı olarak dilekçe hakkının kullanımının yazılı olması şartını getirmiştir. Ancak 1961 Anayasası önceki anayasalardan farklı olarak dilekçe hakkının kullanımı için yasal düzenleme öngörmüştür.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'na göre dilekçe hakkı konusunda daha ayrıntılı düzenlemelere sahiptir. 1982 Anayasası sadece Türk vatandaşlarının değil aynı zamanda yabancılara da dilekçe hakkından faydalanma fırsatı sunmuştur. Ancak 2001 değişiklikleri ile Türkiye'de ikamet eden yabancılara da bazı şartlar altında yararlanmasına olanak sağlanmıştır. Bu şartlar; yabancının ikametinin Türkiye'de olması ve kendi ülkesinde Türk vatandaşlarına bu hakkın sağlanmış olmasıdır.

1982 Anayasası'nda 2001 düzenlemeleri sonrasında 40. maddede yer alan dilekçe hakkının kullanılması konusunda, idare tarafından kişinin anayasal hak ve

hürriyetlerine ilişkin uygulanan kötü yönetimin ilgili makamlara geciktirilmeden şikâyet edilmesi ve dilekçe hakkının bireyler tarafından kamu personeli karşısında hak arama aracı olarak kullanılması gerektiği belirtilmiştir.

Anayasamızın 74. Maddesi dilekçe hakkına ilişkin olarak kanun düzenlenmesini öngörmüştür. Buna karşılık 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılması Kanunu çıkarılmıştır. DHK 11 madde ve 1 geçici maddeden oluşan kısa bir kanundur. Bu kanun dilekçe hakkının kullanımının genel esaslarını düzenler. Dilekçenin verileceği yerler, dilekçede bulunması zorunlu alanlar, dilekçeye verilecek cevap süreleri gibi usul kurallarını içerir.

Dilekçe hakkının yanı sıra son yıllarda bilgi ve bilgiye erişim konularını kapsayan bilgi edinme hakkı önemli bir gelişim göstermiştir. BEH, yönetimin elinde bulunan ve toplumu ilgilendiren her türlü bilgiye erişim özgürlüğünü ifade eder (Soykan, 2007, s.65).

BEH'in tarihi gelişimi göz önünde bulundurulduğunda, yasal olarak ilk kez 1707 yılında İsveç'te düzenlendiği görülür. Ancak, BEH'in tarihi kökeni bu tarihten çok daha önce 7. yüzyıl Çin imparatorluğu'na kadar uzandığı ileri sürülmektedir (Gellhorn, 1967, s.194; Akt. Erhürman, s.301). BEH'in tüm dünyada yaygınlaşması ise 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi ile başlamıştır. Bu Bildirge'nin 14. maddesi tüm yurttaşlara bilgi edinme hakkından ücretsiz faydalanma hakkı tanımıştır. 1707'de İsveç'in bilgi edinme hakkını tanımmasının ardından İsveç'i 1888 yılında Kolombiya ve 1919 yılında da Finlandiya takip etmiştir (Türkiye Bilişim Şurası, 2002, s.311). 2000'li yılların ortalarından itibaren ise BEH'i kabul eden ülkelerin sayısı hızla artmıştır.

BEH'in dünyada hızla yayılmasının bir önemli nedeni de uluslararası belge ve bildirimlerde BEH'na önemli ölçüde yer verilmiş olmasıdır. Gerçekten de BEH, 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nden sonra Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Amerikan İnsan Hak ve Ödevleri Bildirgesi, Birleşmiş Milletler Kişisel ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi, BM Milenyum Bildirgesi, UNESCO Kitle İletişim Araçlarının, Barış ve Uluslararası Anlayışın Güçlendirilmesine, İnsan Haklarının Yaygınlaştırılmasına ve Irkçılık, Irk Ayrımı ve Savaş Kışkırtıcılığına Karşı Çıkılmasına Katkısına İlişkin Temel İlkeler Bildirgesi gibi uluslararası belgelerde yerini almıştır.

Türkiye’de bilgi edinme hakkının öncüsü 1982 Anayasası’nda yer alan ‘Dilekçe Hakkı’dır (Cin, 2005, s.42; Soykan, 2006, s.27). 1982 Anayasası doğrudan bilgi edinme hakkını düzenlememekteydi. Öncelikle bilgi edinme hakkı 2003 tarihinde yasal bir yapıya kavuşturuldu. 2010 yılındaki anayasa değişikliği halkoylamasında ise bilgi edinme hakkı anayasadaki diğer hak ve özgürlüklerle ilişkilendirilerek anayasal bir hak olarak gündemimize girmiştir. 1982 Anayasası’nın ‘Dilekçe Hakkı’ başlığını taşıyan bölüm 2010 değişiklikleriyle birlikte ‘Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı’ olarak yeniden düzenlenmiştir.

BEH’in kapsamı bu konudaki mevzuatla düzenlenmiştir. Bu bağlamda gerçek ve tüzel kişiler kamu kurum veya kuruluşlarından bilgi ve belge talebinde bulunabilirler. Talep edilen bilgi ve belgenin ilgili kurumda bulunup bulunmadığı kurumun sorumluluğundadır (Şengül, 2014, s.99). Bu konunun itirazını değerlendirme yetkisi olan BEDK, kurumun verdiği cevabın aksi ispatlanana kadar geçerli olduğu karinesine hükmetmiştir (BEDK Kararı, 2010, Karar No: 1573). İdarenin daha önce açıkladığı bilgi ve belgeler BEH’e dayanarak başvuru konusu yapılamaz. Ancak burada idarenin görevi, başvuran kişiye daha önce yayınlanmış veya halka arz edilmiş bilgi ve belgelerin nerede, ne zaman ve ne şekilde açıklandığını bildirmesidir. Kamuya sınırlı bir süre için açıklanmış bilgi ve belgelerin daha önce açıklanması gerekçesiyle başvuru talabının reddedilmesi söz konusu olamaz. Ancak süreli olarak açıklanan bilgi ve belgelerin yayımı talep tarihinde devam ediyorsa idarenin olumsuz görüş bildirmesi mümkündür (BEDK, 2009, Karar No: 215).

BEH’den yararlanacak kişiler vatandaşlar olduğu gibi yabancılarda olabilir. Ülkemizde bu haktan yararlanmak isteyen yabancılardan BEH’ni şarta bağlanmıştır. Bu şart karşılıklılık ilkesi çerçevesinde değerlendirilecektir. Bu ilke Türkiye’de bulunan yabancılardan kendi ülkelerinde Türk vatandaşlarına sağlanan bu hakkın kullanımına göre kendileride Türkiye’de faydalanacaklardır.

BEH’in kullanılmasında ilgili idare talep edilen bilgi ve belgeleri onbeş gün içerisinde sağlamakla yükümlüdür. Bu durumun istisnaları olarak, talep edilen bilgi ve belgelerin ilgili kurumun başka bir biriminden sağlanması, başka bir kurumun görüşüne ihtiyaç duyulması veya birden fazla kurumu ilgilendiren bir konuda olması halinde bilgi ve belgelerin otuz iş günü içerisinde sağlanması gerekmektedir. Ancak bu istisnai hallerde ilgili idare başvurucuya on beş iş günü içerisinde bilgi verme yükümlülüğü vardır.

BEH'i sınırsız bir insan hakkı olarak düşünmek tüm temel hak ve özgürlüklerde olduğu gibi mümkün değildir. Dolayısıyla BEH mutlak bir hak değil nispi bir haktır. BEH'nı kullanırken bireysel çıkarlar ile kamu menfaatleri çatışabilirler. Bu durumlarda BEH'i kullanırken sınırlamalar getirilmesi neredeyse zorunlu hale gelmektedir. BEH'in istisnaları BEHK'nda gösterilmiştir. Kanunda gösterilen sınırlamalarla ilgili olarak bir uygulamanın bu hak kapsamı dışında kaldığının yani kanunda sayılan sınırlamalar içerisine girdiğinin takdiri idareye bırakılmıştır. Buradaki temel sorun, bu hakkın sınırlarını tayin etmede takdir yetkisinin yönetimde keyfiliğe yol açmadan, ne ölçüde kullanılması gerektiğidir. Ancak ne yazıkki gizlilik geleneğinden gelen ve gizlilik anlayışından sıyrılmayan yönetimler bu konudaki takdir yetkilerini çok geniş çerçevede uygulayarak temel hak ve özgürlükleri zedeleyecek konuma getirmektedir.

BEH'in keyfi uygulamalarının denetimi ve bireylerle kamu idarelerinin çatışma yaşadığı alanlarda çözüm aranması bağımsız denetim kurullarına olan ihtiyacı artırmıştır. Bu bağlamda ülkemizde bu boşluğu BEDK doldurmaktadır. Bu kurulun temel amacı bilgi ve belge talepleri reddedilen bireylerin itirazları inceleme merci olarak görev yapmasıdır. Bireyler bu noktada yargı yollarına gidebilecekleri gibi BEDK'e de gidebilirler. Bu anlamda kurul başvurulması zorunlu değil ihtiyari bir kuruldur. Kurul yapılan itirazları otuz iş günü içerisinde karara bağlamak zorundadır. Kurul'un kararlarının hukuken bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Kurul kararlarına karşı yargı yoluna gidilebilir.

Günümüzde her bir vatandaşın hak ve özgürlüğünü diğer vatandaşlara karşı korumak ne kadar önemliyse vatandaşın haklarını yönetenlere karşı korumak da o derecede önemlidir. Bu durum demokratik bir devlet ve toplumun gereğidir. Dilekçe hakkı BEH'in yanında vatandaşların haklarını yönetime karşı koruyan sistemlerden birisi de kamu denetçiliği sistemidir.

Yargısal denetimin sınırlı olması ve geç işlemesi, idarenin kendi içinde yapmış olduğu denetimin tek yönlü oluşu, İsveç'te doğan ve gelişen, vatandaşın idarenin yetkilerini kötü kullanması karşısında korunabilmesi için çağdaş bir denetim sistemi olan ombudsman müessesesinin diğer denetim usullerinin eksikliklerini tamamlayıcı ve denetimin etkinliğini artırıcı bir konuma gelmesine yol açmıştır (Kestane, 2006, s.151). Vatandaşların idarenin kötü yönetim uygulamalarına karşı tepki vermesi ve bu uygulamaları şikâyet etmesi ve bu denetimin bağımsız organlar tarafından yürütülmesi her dönem talep edilen bir istek olmuştur (Avşar, 1999, s.41).

KDK'nun dünyadaki gelişimine bakılacak olursa böyle bir müessesenin ilk kez 1809 yılında İsveç'te kurulduğu görülecektir. Ancak ombudsman uygulamalarının Osmanlılar ve daha eski devletlerde uygulanma alanı bulunduğu söylenebilir. İsveç'ten sonra dünya geneline yayılan kurum özellikle gelişmiş ülkelerde halkın yönetime olan katılımının ve bunun sonucunda yönetime duyulan güvenin artmasına ve idarenin faaliyetlerine karşı yargı yoluna gitme oranının düşerek yargının yükünü hafiflemesine katkıda bulunmuştur.

Türkiye'de KDK'nundaha öncelerinde çeşitli girişimler olsa da, 2010 Anayasa Değişikliği ile kurulmasının anayasal olarak önü açılmıştır. 2012 yılında ise 6328 sayılı KDKK düzenlenerek kurum kurulmuştur. Bu kanunun 1. Maddesine göre kanunun amacı '*...kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içerisinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırma ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.*'.

Anayasanın 74. Maddesi KDK'ya başvuru konusunu düzenlemiştir. Buna göre herkes idarenin işleyişine yönelik şikâyetleri için KDK'ya başvurabilir. KDK'ya gerçek veya tüzel kişiler başvurabilir. Başvuruda bulunmak için vatandaş olma zorunluluğu bulunmamaktadır.

Ombudsman Anayasa'nın 74. Maddesine göre TBMM tarafından 4 yıllığına seçilir. Ombudsmanın seçilme kriterleri yine KDK'nın 10. Maddesinde ve devamındaki maddelerde yer almıştır.

Ombudsman idarenin her türlü eylem ve işlemlerini inceleme, araştırma ve öneride bulunma yetkisi vardır. Ancak KDKK'nun 5. Maddesi bu durumun istisnaları olarak Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ve re'sen imzaladığı kararlar ve emirleri, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemleri, yargı yetkisinin kullanılmasına karşı işlemleri ve TSK'nin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri denetim dışında bırakılmıştır.

Kurumun diğer kamu kurumlarından inceleme ve araştırma için istediği bilgi ve belgeleri istekte bulunduğu tarihten otuz gün içerisinde temin edilmesi zorunludur. Bu isteğin haklı bir nedene dayanmaksızın yerine getirilmemesi üzerine başdenetçi veya denetçilerin başvurusu üzerine ilgili makamlar soruşturma başlatır. KDKK, kamu denetçilerine kendi inisiyatifi ile re'sen soruşturma yapma yetkisi tanımıştır.

Sonuç olarak dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru hakkı ile ilgili olarak ülkemizdeki gelişim aşamaları ve bugün ulaşılan yasal zemin hakkında verilen bilgiler derlendiğinde; son yıllarda ülkemizde kamu yönetiminin şeffaflığı, hesap verebilirliği ve denetimi noktasında yapılan bu düzenlemelerin AB müktesebatına uygun olarak dizayn edilmesi söz konusudur. Bu bağlamda Birlik'in vatandaşlarına sunduğu temel hak ve özgürlükler konusundaki uygulamaları üyelik yolunda bulunan devletlerde de, AB koşulsallığının bir parçası olarak aday ülke yönetimlerinin iyileştirilmesine katkı sağlamaktadır. Bu koşulsallığa konu uygulamaların dünyadaki gelişimine bakıldığında ülkemizin bu hak ve özgürlükleri vatandaşlarına tanımada ne kadar geç kaldığı çok net görülebilir. Ancak yine de bu hak ve özgürlüklerin getirdiği kazanımlar ve deneyimler dikkate alındığında, gelinen aşama itibariyle, dünyadaki ve AB'deki uygulamalar ile uyum sağlandığı söylenebilir.

SONUÇ

Küreselleşme olgusuna dayanarak ortaya çıkan yeni fikir ve düşüncelerden etkilenmeyen bir bilim dalı bulunmadığını söylemek oldukça zordur. Küreselleşme ve beraberindeki birçok gelişme ve değişimden nasibini alan bilim dallarından biri de kamu yönetimidir. Türkiye’de ve dünyanın diğer ülkelerinde etkili olan geleneksel-Weberyen kamu yönetimi anlayışı küreselleşmenin etkisiyle değişime zorlanmış ve yönetilenler tarafından eleştirilere maruz kalmıştır.

Geleneksel yönetim anlayışının en çok eleştiri aldığı alanların başında yönetimde gizlilik ve kapalılık anlayışı yer almaktadır. Yönetimde gizlilik ve kapalılığı tetikleyen birtakım nedenler bulunmaktadır. Bu nedenlerden en yaygın olanı, yönetenlerin keyfi olarak kararları bir perdenin arkasına sığınarak almalarıdır. Özellikle devlet sırrı ve güvenliği, özel hayatın gizliliği, ticari sır, uluslararası ilişkiler gibi unsurlar yönetimde gizlilik ve kapalılığa dayanak noktası oluşturan sebepler olarak ön plana çıkmaktadır. Ancak zamanla bu sebepler yönetimin işleyişinde sürekli olarak kullanılmaya ve yönetimde keyfi uygulamalara yol açmıştır. Demokratik özelliklerin eksikliği, devlet sırrı ve ticari sır gibi kavramların çok geniş ve bazen ilgisiz konulara yönelik olarak da yorumlanması yönetimde gizliliğin oluşmasına ve gelişmesine zemin hazırlamıştır. Yönetimin gizlilik ve kapalılık içerisinde çalışan bir mekanizmaya sahip oluşu, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde verimlik, etkililik, şeffaflık ve hesap verme anlayışından uzak ve yönetilenlerin yönetime katılmasına fırsat sunmayan bir kamu yönetimi anlayışına yol açmıştır. Bu durum yönetenlerle yönetilenler arasında hep bir mesafenin olmasına, yönetilenlerin devlete ve kamu yönetimine olan güveninin sarsılmasına ve yönetenlerin kendilerini devletin ve yönetiminin sahibi ve milletin efendisi gibi görmelerine neden olmuştur.

Son yıllarda bilgi ve iletişim teknolojisindeki gelişmeler, temel hak ve özgürlükler konusundaki ilerlemeler ve küreselleşme olgusu, kamu yönetimi teori ve pratiğinde bir değişimi beraberinde getirmiş ve kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık anlayışları yerini açık, hesap verebilir, verimli, sorumlu, demokratik ve katılımcı bir kamu yönetimi anlayışına bırakmaya başlamıştır.

Açıklık ilkesi, yeni dönemde kamu yönetimlerinin temel ilkesi ve hedefi olma noktasına gelmiştir. Yönetimde açıklık, yönetimin işleyişinde meydana gelen problemlerin çözümüne yönelik ortaya konulan en önemli ilkelerden biridir.

Yönetimde açıklık ve şeffaflık uygulamalarının artması, hesap verebilirliğin sağlanması ve kamu hizmetlerinin verimli, etkin ve hızlı bir şekilde muhataplarına ulaşması açısından kamu yönetiminde denetim ve bu denetiminin niteliği önem kazanmaktadır. Denetim, idarenin eylem ve işlemlerinin hukukilik, kanunilik, konulan kurallar ve hedefler çerçevesinde incelenmesidir. Yönetimin denetlenmesi farklı yollarla sağlanabilmektedir. Günümüzde hala geçerliliğini ve uygulanabilirliğini koruyan bu denetim türleri idarenin kendi kurumsal yapısı içerisinde yaptığı 'idari denetim', yasama organınca yapılan 'siyasi denetim', yargı organlarınca yapılan 'yargısal denetim' ve uluslararası örgütler eliyle yapılan 'uluslararası denetim'dir.

Yukarıda sayılan bu denetim modellerinin geleneksel kamu yönetimi anlayışının ürünü olması ve gelişen dünyada yönetim üzerindeki denetim ihtiyacını yeterli düzeyde karşılayamaması sonucu devletler ve toplumlar yeni arayışlar içerisine girmiştir. İdareyi hesap vermeye ve açıklama yapmaya zorlayan bu denetimin merkezinde vatandaş yer almaktadır.

Yönetimde açıklık ve şeffaflığı sağlamak ve bu amaçla yönetimi denetlemek vatandaşların gerek yönetime katılmaları gerekse karar alma mekanizmalarını etkilemelerinde önemli bir işleve sahiptir. Ancak vatandaşların kamu yönetimini denetleyebilmeleri için bazı haklara ve araçlara sahip olmaları gerekmektedir. Bu hakların başında dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı gelmektedir. Bu üç hakkın aynı kategori içerisinde değerlendirilmesi ve temel haklar düzeyinde aynı amaca sahip olmaları önemlidir.

Dilekçe hakkı, yönetilenlerin yönetime yönelik şikayetlerini ve yönetimden beklentilerini sunmanın bir aracı olarak yıllardır kullanılmaktadır. Dilekçe hakkı sayesinde vatandaş, yönetenlerden idari aksaklıklara çare üretmelerini ve beklentilerinin yerine getirilmesini talep etmektedir. Vatandaş talep ve şikayetlerini doğrudan ilgili idareye veya parlamentoya iletmek suretiyle idareyi açık ve şeffaf olmaya zorlamaktadır. Bu bağlamda dilekçe hakkı bir yandan idarenin vatandaş tarafından denetlenmesini sağladığı gibi bir yandan da dilekçenin konusunu oluşturan alanlarda idarenin işleyişinde bir iyileşmeye yol açmaktadır. Çünkü, vatandaşın şikayeti genellikle idarenin işleyişindeki aksaklıklara yöneliktir

Bu çalışmada vatandaşın dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı, idarede gizlilik ve kapalılığın önlenerek açık ve şeffaf bir yönetim olgusunun tesis edilmesi bağlamında incelenmiştir. Bu araçları kullanmak suretiyle vatandaşın

yönetimi denetlemesinin vatandaşın yönetime katılmasına ve yönetimin açıklık ve hesap verebilir olmasına katkı sağladığı savunulmaktadır.

Dilekçe hakkı tarihin her döneminde yönetenler ile yönetilenler arasında köprü vazifesi üstlenerek yönetim karşısında güçsüz kalan bireyler için bir özgürlük vesikasıdır. Dilekçe hakkı işlevi itibariyle yöneticilere, adil bir yönetim politikası izlemeleri ve hukuk devletinin gereklerini yerine getirerek toplumun yönetime duyduğu güvenin artması konusunda kolaylıklar sağlamaktadır.

Dilekçe hakkı, yönetime yöneltilen sorulara cevap alma işleviyle bilgi edinme hakkının temelini, şikâyet yoluyla kullanılarak da yönetime katılmayı sağlayan etkili demokratikeşme yollarından biridir (Kenan, 2007, s.150). Vatandaşların kendilerini ilgilendiren konularda yönetime karşı kullandıkları dilekçe hakkı yönetimde açıklık ve şeffaflık anlayışının test edilmesinde en önemli yollardan biridir. Bu bağlamda yönetenlerin halkın şikâyet ve taleplerine verecekleri cevap yönetimin niteliğini belirlemede önem taşımaktadır. Yukarıda bahsi geçen yönetimde gizlilik ve kapalılık olgusunun varlık nedenleri ve yönetimin bu anlayışa teslim olmaları bir anlamda vatandaşın yönetimin denetimini bizzat kendisinin değil de temsilciler aracılığıyla yapılmasından veya doğrudan yapılmaya çalışılan denetimin uzun, yorucu ve masraflı bir süreç içermesinden meydana gelmektedir.

Çalışmada dilekçe hakkı Türkiye ve AB uygulamaları perspektifinde incelenmiştir. Dilekçe hakkının yönetimde açıklık ve şeffaflığı sağlayan yönleri ve katkıları ve vatandaşın idareyi denetlemesinde bir araç olarak kullanılmasının etkileri incelenerek değerlendirilmiştir.

Dilekçe hakkının temelini oluşturduğu BEH, yönetimde açıklık ve şeffaflığın vazgeçilmez bir uygulamasıdır. Yönetimin kendiliğinden şeffaf, hesap verebilir hale gelmesini beklemeden yönetilenler eliyle ve denetimiyle yönetimi açıklık çizgisine çekmeye yardımcı olan bir hak niteliği taşımaktadır. Vatandaşın yönetim faaliyetlerine ilişkin veya kendisi ile ilgili bir durumda yönetsel bilgi ve belgelere erişim özgürlüğü, temel haklar ve ekonomik ve sosyal haklardan sonra üçüncü kuşak insan hakları içerisinde yer alır (Canat Sürekli, 2013, s.124).

BEH, uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından desteklenen ve ülkelerde uygulanması yönünde tavsiyeler verilen bir hak çeşididir. Bu hak, yönetimin daha fazla açık, hesap verebilir, topluma karşı sorumluluğunda ve vatandaşın yönetime katılımını sağlanmasında etkisi bakımından ayrı bir öneme sahiptir. 1980 sonrasında kamu yönetiminde değişim ve dönüşümün etkisiyle birçok ülkede

(özellikle gelişmiş ülkelerde) etkili olan yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkı ve bilgi ve belgelere erişim özgürlüğüne yönelik ülkemizdeki ilk somut adım, 2003 yılında BEHK'nun kabul edilmesi ile atılmış ve 2010 yılı Anayasa değişikliği ile de bu hak 1982 Anayasası'nın 74.maddesine eklenerek anayasal bir hak statüsü kazanmıştır.

Gizlilik ve kapalılık anlayışından açıklık ve şeffaflık anlayışına geçerken hukuksal ve teknik altyapının oluşturulması, yönetimin sahip olduğu bilgi ve belgelerin düzenlenmesi, kurumsal iletişim ve alternatif iletişim kaynaklarının oluşturulması, bilgi ve belgelere erişim özgürlüğünün kullanılmasını kolaylaştıracak idari, mali, hukuki ve teknik düzenleme ve araçların kullanımının hazırlanması, kamu personelinin eğitilmesi ve bilgi edinmeye ilişkin kurumsal birimlerin kurulması bu hakkın etkin ve verimli bir şekilde kullanılması anlamında çok önemlidir. Ülkemizde BEHK'nın yürürlüğe girmesinden bu yana bu altyapıların sürece yayılarak oluşturulduğu gözlemlenmektedir.

Türkiye'de BEH'in kabul edilmesinde AB'nin etkisi ve katkısı önemlidir. AB'de bilgi ve belgelere erişim özgürlüğü bağlamında yapılan düzenlemeler 1980'li yıllara dayanmaktadır. AB'nin uluslararası bir yapıya sahip olması ve Avrupa Yönetiş Alanı'nın bir konusunu oluşturması dolayısıyla yönetimde açıklık ve şeffaflık üye ülkeler kadar Türkiye gibi aday ülkeler içinde yol gösterici olmuştur.

BEH, halkın denetim fonksiyonuna yaptığı katkılar bağlamında incelendiğinde, yönetimde gizlilik anlayışının ortadan kalkmasına ve bunun sonucunda vatandaşın yönetim üzerinde sürekli bir söz hakkının doğmasına yardım ettiği söylenebilir. Daha açık bir anlatımla BEH, yöneticilerin bizzat halk tarafından denetlenmesi ve faaliyetlerinin açıkça ortaya konulmasını ifade eder. Böylece kamu yönetiminde kötü yönetim uygulamalarının önüne geçilir. Yönetimin denetlenmesi ve faaliyetleri hakkında bilgi talep edilmesi, yönetsel faaliyetlerin etkinliğinin artmasına, vatandaşla iyi ilişkiler kurulmasına, yönetimde istenmeyen davranışların engellenmesine ve kamu hizmetlerinin iyi işlemesine katkı sağlar.

BEH aracılığıyla kamu yönetiminin vatandaşlar tarafından denetlenmesi, gizlilik ve kapalılık anlayışı dolayısıyla diğer denetim türlerinin yeterince etkin olmadığı hususlarda etkinlik sağlamaktadır. Özellikle yasama organı tarafından yapılan siyasi denetim, kamu yönetiminin Cumhurbaşkanı ve bakanlar üzerinden dolaylı denetime tabi tutulmasından dolayı, denetimin tam manasıyla yapılamamasına neden olmaktadır. Öte yandan yine bu denetimde yönetimin teknik

bilgi ve uzmanlığı, uygulamaların içerisinde yer alması ve elinde bulunan belgeleri gizlemesi hükümete karşı üstünlük kurmasına neden olmaktadır (Kırışık, 2008, s.267).

Bu bağlamda bu çalışmada Türkiye ve AB örneğinde BEH kapsamında yönetimde açıklık ve yönetimin denetlenmesi incelenmiştir. BEH'in hangi araçlarla ve hangi yasal çerçevede ele alındığı, kullanılan araçların etkinliği ve sonuçları paylaşılmıştır. Nitekim hukuk devletine giden yolda kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinin denetlenmesi önemlidir. Denetimin temel amacı yönetimdeki aksaklıkları göz önüne sermek ve bu aksaklıkları gidererek yönetimin şeffaf ve hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde kamu hizmetlerinin kaliteli, verimli ve zamanında yerine getirilmesini sağlamaktır.

Denetimin etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için bazı özelliklere sahip olması gereklidir. Denetimin öncelikle tarafsız ve bağımsız denetim organlarınca yapılması ve denetim sonuçlarının herkese açık hale getirilmesi denetimin güvenilirliği açısından önem arz etmektedir. Daha sonra denetim için belirlenecek ilke ve standartların gerek kamu idareleri gerekse vatandaşlar tarafından bilinecek düzeyde olması gerekir. Denetimin bir diğer özelliği ise sonucunda uygulanan yaptırımların kamu görevlileri üzerinde caydırıcı bir etkiye sahip olmasının gerekmesidir.

Denetim ilke ve standartlarının ortaya konulması ve hedeflenen olguların meydana getirilmesini sağlamak için denetimde bazı yöntemler uygulanmaktadır. Ancak son yıllarda bu klasik denetim yöntemlerinin kamu yönetimi üzerinde istenen etkiyi bırakmaması ve yönetimde gizlilik ve kapalılık anlayışı çerçevesinde bu denetim türlerine karşı kamu yönetiminin bağımsızlık kazanması, devletleri ve toplumları farklı denetim sistemleri üretmeye zorlamıştır. Bu bağlamda yeni ve etkin bir denetim mekanizmasına sahip olan ve bu araştırmanın da temel başlıklarından birini oluşturan kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu ele alınmıştır.

Bu kurumun anayasal ve yasal temelleri 1800'lü yıllarda atılmaya başlanmış olup zaman içerisinde kamu yönetimindeki kötü yönetim uygulamalarıyla mücadelede en fazla rağbet gören kurumsal yapılardan biri haline gelmiştir. KDK, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasının yanında yönetimde iyi yönetim ilkelerinin etkin hale gelmesi, yönetimin işlerlik kazanması ve gerek yargı organlarının yüklerinin hafifletilmesi gerekse vatandaşın kötü yönetimle ilgili şikayetlerinin daha hızlı ve etkili sonuçlandırılması adına büyük önem taşımaktadır.

Genel anlamda KDK'nın görev ve yetkilerine ilişkin olarak geniş bir yelpazede inceleme, araştırma ve denetleme yetkisinin olduğu söylenebilir. Bu görevlerini yerine getirirken kamu denetçisinin yönetimin elinde bulunan her türlü bilgi ve belgeye erişim yetkisi vardır ve bu yetkiye karşı çıkan kurum ve personel hakkında da soruşturma başlatabilmektedir (Canat Sürekli, 2016, s.286). Ancak yine de kamu denetçisinin yönetim üzerinde caydırıcı bir yetkisinin olduğunu söylemek çok zordur. Bu kadar geniş yetkilerinin içerisinde kamu denetçisinin, yönetimde bulunduğu kötü yönetim uygulamaları ve hukuka aykırı iş ve işlemleri sebebiyle yönetime karşı tavsiyede bulunma, ikna etme ve yönetim uygulamaları konusunda eleştiri yapma yetkisi bulunmaktadır. Bu bağlamda KDK için kötü yönetim uygulamaları karşısında araştırma ve inceleme yetkilerinin fazla olduğu, ancak aldığı kararların uygulanması ve yaptırımları bakımından zayıf kaldığı söylenebilir.

Ombudsman inceleme ve araştırmaları sonucunda kamu yönetiminde bulunduğu kötü yönetim uygulamaları sonucunda fiili bir yaptırımı söz konusu olmamaktadır ancak bu kötü yönetim uygulamaları hakkında yönetimi uyarması, bu faaliyetleri yasama organına rapor etmesi ve raporlarını topluma açık hale getirmesi ile toplum üzerindeki etkisini artırıcı nitelik taşıdığı söylenebilir.

Kamu denetçiliği/ombudsmanlık kurumunun AB düzleminde incelenmesi sonucunda Avrupa Ombudsmanı'nın temel amacının AB kurum ve kuruluşlarının kötü yönetim uygulamalarının engellenmesini sağlamak olduğu açıkça göze çarpmaktadır. Avrupa Ombudsmanı, vatandaşlardan gelen şikâyet üzerine harekete geçebileceği gibi kendi inisiyatifi doğrultusunda da hareket edebilir. Bu anlamda Ombudsman aldığı kararlar ile yerindelik denetimi yapamamakla birlikte yönetimin işlem ve eylemlerine karışmamaktadır. Ancak verdiği tavsiyelerle kurumların nasıl bir yönetim anlayışı ortaya koyması gerektiğini hatırlatmakta ve vatandaşları bu konuda bilgilendirerek yönetimde açıklık anlayışına katkı sağlamaktadır (Tosbıyık, 2008, s.92).

Türkiye, 1999 yılında AB'ye aday ülke olarak ilan edilmiş ve ardında uyum sürecine girmiştir. Türkiye'nin AB yolunda ilerlemesi ve AB müktesebatına uyum sağlaması kamu yönetiminin işleyişindeki iyileştirmeler bağlamında önemlidir. Türkiye'deki gelişmelerin değerlendirildiği AB ilerleme raporlarında AB'nin en fazla üzerinde durduğu ve Türkiye'ye baskı yaptığı kurumların başında KDK gelmektedir. Birçok alanda yönetimin AB standartlarına uygun hale gelebilmesinin önünü açacak kurum olan KDK'nın yasal altyapısı ilk olarak 2006 yılında atılmaya

alışılmış ancak önce Cumhurbaşkanı'nın veto ettiği, daha sonrasında ise Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği KDKK yasalaşamamıştır. Nihayetinde 2010 Anayasa değişikliği referandumu sonrasında ilgili Kanun 2012 yılında yasalaşabilmiştir.

KDK'nın kurulmasına ilişkin olarak AB İlerleme Raporları'nda olumlu eleştirilere yer verilmiş ve bu durumdan duyulan memnuniyet ifade edilmiştir. Ancak KDK'nın kuruluşunun ilk yıllarında işleyişine ve etkinliğine ilişkin olumsuz eleştirilere yer verilse de daha sonraki yıllarda bu durum tersine dönmeye başlamıştır. KDK'nın Avrupa Ombudsmanı alışma sistemi ve tecrübesiyle çalışmasını ilk yıllarda beklemek zordur. Ancak yıllar geçtikçe AB İlerleme Raporları'nda Kurum'a yönelik eleştirilerin yanı sıra takdir ve tavsiyeler de açıklanmakta ve giderek etkinliğini sağlayan bir Kurum olduğu belirtilmektedir. Bu anlamda vatandaşın bu Kurumun yetki ve görevine ilişkin farkındalığının oluşturulması önemli ve gereklidir. Bu erevede, Türkiye'de kötü yönetim uygulamalarının sona ermesi ve açık ve hesap verebilir bir yönetim modelinin kurulmasında KDK'ya önemli roller düşmektedir. Vatandaş ile yönetim arasında bir köprü vazifesi görerek vatandaş-idare kaynaşmasını sağlamak ve vatandaşın yönetime demokratik katılımına katkı sunmak da bu rollerden biridir.

KAYNAKÇA

- AB Komisyonu. (1998).
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf (Erişim Tarihi: 14.02.2019)
- AB Komisyonu. (2003).
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2003.pdf (Erişim Tarihi: 14.02.2019)
- AB Komisyonu. (2005).
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf (Erişim Tarihi: 14.02.2019)
- AB Komisyonu. (2006).
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf (Erişim Tarihi: 14.02.2019)
- AB Komisyonu. (2007).
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf (Erişim Tarihi: 14.02.2019)
- AB Komisyonu. (2008).
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf(Erişim Tarihi: 14.02.2019)
- AB Komisyonu. (2009).
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf (Erişim Tarihi: 14.02.2019)
- AB Komisyonu. (2010).
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf(Erişim Tarihi: 14.02.2019)
- AB Komisyonu. (2011).
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 14.02.2019)

- AB Komisyonu. (2012).
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 14.02.2019)
- AB Komisyonu. (2013).
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 14.02.2019)
- AB Komisyonu. (2014).
http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 14.02.2019)
- AB Komisyonu. (2015).
https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 14.02.2019)
- AB Komisyonu. (2016).
https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 14.02.2019)
- AB Komisyonu. (2018).
https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 14.02.2019)

Abedin, N. (2006). *The Ombudsman Instituon And Conflict Resolution İn The Contemporary Third World Societies*, Journal Of Third World Studies, XXIII, 219-236.

Adalı, N. (2004). *Bilgi Edinme Hakkı*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.

Akıllıoğlu, T. (1990). *Yönetimde Açıklık-Gizlilik Ve Bilgi Alma Hakkı*. I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 2, Ankara: Danıştay Yayınları.

Akıllıoğlu, T. (1991). *Yönetimde Açıklık-Gizlilik Ve Bilgi Alma Hakkı*. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 46(3-4), Haziran-Aralık.

Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler Ve Ombudsman*, İstanbul: Beta Yayınları.

- Akkoca, H.H. (2013). *2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)*. Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Akpınar, E. (2006). *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Akşener, H. S. Ve Çakmakçı, R. (2004). *Açıklamalı, Gerekçeli BEHK*, İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Aktan, C.C. (1998). *Şeffaf Devlet Ve Demokrasi*, İstanbul: Yeni Türkiye Yayınları.
- Aktel, M. (2003). *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Asil Yayınevi.
- Akyıldız, F. (2004). *Bilgi Toplumu Yönetim Anlayışının Gerçekleşmesi İçin Zorunlu Bir Hak: Bilgi Edinme Hakkı*. (Ed. Doç. Dr. Ömer Torlak ve Diğerleri), Osmangazi Üniversitesi Tarafından 25–26 Kasım 2004 Tarihlerinde Düzenlenen 3. Ulusal Bilgi, Ekonomi Ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı, Eskişehir: Osmangazi Üniversitesi Yayını.
- Akyıldız, F. ve Demir, F. (2011). Beşinci Yılında Bilgi Edinme Hakkı: Uşak İli Örneği. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.9, S.2.
- Akyılmaz B. (2000). *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Ankara: Yetkin Yayınları. (İdari Usul).
- Akyılmaz B. (2003). İyi Yönetim Ve Avrupa İyi Yönetim Yasası. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(1-2).
- Al, M.A. (2007). *Bilgi Edinme Kurulu Kararları Işığında Bilgi Edinme Hakkı*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Alan, W.F. (1970). *Privacy And Freedom*. New York: Atheneum.
- Alkan, H. Ve Öner, Ş. (2001). İnsan Haklarının Toplumsal Kazanımı Sürecinde Yerel Yönetimler: Uluslararası Normlar Ve Aracı Haklar Yönüyle Bir İnceleme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 10(3).

- Allen, M.C. (2001). *European Ombudsman And National Ombudsmen Or Similar Bodies- Comparative Tables*, Luxemburg: European Parliament, Political Series.
- Altuğ, Y. (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman). İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, No: 4343.*
- Altun, M. (2015). *Türkiye’de Kamu Denetçiliği/Ombudsman Kurumu ve Uygulanabilirliği*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Van.
- Amsterdam Antlaşması. (1997). Resmi Gazete No: OJC-97/C (340/01), 10.11.1997.
- Anameriç, H. (2004). BEHK ve Kurumsal Bilgi Yönetimi İlişkisi. *Bilim Dünyası Dergisi*, 5(2).
- Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı:2006/140, Karar Sayısı: 2008/185, Karar Günü: 25.12.2008, (T. C. Resmi Gazete, 27190, 4 Nisan 2009)
- Anayurt, Ö. (2001-2002). *1982 Anayasası Ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı, İnsan Hakları Yıllığı*, 23-24. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Arı, S. (2014). *Dünya’da Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye Karşılaştırması: Yapısal Analiz*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri.
- Armağan S. (1972). *Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 1764.
- Ataman, A. (1997). Ombudsman ve Temiz Toplum. *Yeni Türkiye Dergisi*, 14,780.
- Atamtürk, D. (2009). *Bilgi Edinme Hakkı Ve Niğde Üniversitesi Uygulaması*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Niğde Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Niğde.
- Atay, C. (1999). *Devlet Yönetimi Ve Denetimi*. İstanbul:Alfa Yayınları, 2.Baskı.
- Atay, E.E. (2006). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Avrupa Birliği Antlaşması (Konsolide Edilmiş Versiyon). (2002). Resmi Gazete No: OJC-2002/C (325/01), 24.12.2002.

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (Konsolide Edilmiş Versiyon), (2012). Resmi Gazete No: OJC-2012/C (326/02), 26.10.2012.

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (Konsolide Edilmiş Versiyon). (2012). Resmi Gazete No: OJC-2012/C (326/47), 26.10.2012.

Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası. (2001). www.ombudsman.europa.eu/en/publication/tr3510 (Erişim Tarihi: 12.11.2018).

Avrupa Ombudsmanı Statüsünü Belirleyen Avrupa Parlamentosu Kararı. (1994). *Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom of the European Parliament*. Resmi Gazete No: OJ L-113, p.15, 04.05.1994.

Avrupa Parlamentosu Belgelere Erişim Yıllık Raporu. (2017). www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/home/annualReport.htm (Erişim Tarihi: 19.05.2019).

Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonu Halkın Belgelere Erişim Tüzüğü. (2001). Resmi Gazete No: OJC-1049/2001, 31.05.2001.

Azer, C. (2010). *Bilgi Edinme Hakkı*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Banisar, D. (2006). *Freedom Of Information Around The World 2006*.

Başgil A.F. (1943). *Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakları*. İstanbul: Kenan Matbaası.

BEDK, Karar Tarihi: 05.03.2009, Karar Sayısı: 2009/215; Karar Tarihi: 25.10.2004, Karar Sayısı: 2004/143; Karar Tarihi: 30.10.2010, Karar Sayısı: 2010/1573; Karar Tarihi: 31.08.2004, Karar Sayısı: 2004/51.

Beyaz Kitap. (2001). www.ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_en.pdf (Erişim Tarihi: 20.05.2019).

Biering, P. (2005). *The Danish Proposal To The Intergovernmental Conference On Political Union In The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution*. Luxemburg: Office For Official Publications Of The European Communities.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısı. (2003). www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bilgi_edinme_komisyon_raporu.pdf&ved=

2ahUKEwjgsPnT_b_iAhVGa1AKHbVLAAsQQFjAAegQIBRAB&usg=AOvVaw1rKBSV2wPYdlEH5-yPcu-8&cshid=1559106892236 (Erişim Tarihi: 22.12.2018)

- Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik.(2004). Resmi Gazete No: 25445/27.04.2004.
- Birkinshaw, P. (1996). *Freedom Of Information: The Law, The Practice And The Ideal*. London: Butterworths Publisher, Second Edition.
- Bozkurt, E. (2003). İnsan Haklarının Korunmasından Uluslararası Hukukun Rolü. Ankara: Nobel Yayınları
- Bozkurt, E., Özcan, M. ve Köktaş, A. (2005). *Avrupa Birliği Temel Mevzuatı*. Ankara: Asil Yayınları.
- Bozkurt, S. (2008). *Kamu Yönetiminde Şeffaflık Ve Bilgi Edinme Yasası Uygulaması*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.
- Bozkurt, V. (1993). *Avrupa Birliği*. Bursa: Ezgi Kitabevi
- Bozoğlu, M. (2008). *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Buck, T., Kirkham, R. ve Thompson, B. (2011). *The Ombudsman Enterprise And Administrative Justice*. England: Ashgate Publish.
- Bugaric, B. (2004). *Openness And Transparency In Public Administration: Public Law*, Wisconsin International Law Journal L, 22(3), 483-521.
- Canat Sürekli, N. (2013). *Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı Ve Türkiye’de Kamu Yönetimine Etkisi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Canat Sürekli, N. (2016). *Kamu Yönetiminin Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu, Çin, Hindistan ve Türkiye’deki Uygulamaları*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

- Chevallier, J. (1994). *Politik Yozlaşma Ve Rant Kollama*, (Çev. Musa Eken, Yay. Haz. Aytaç Eker-Coşkun C. Aktan), Ankara.
- Cihaner, İ. (2001). *İnsan Hakkı Olarak Bireysel Bilgi Alma Hakkı*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Cin, H. (2005). *İnsan Hakları, Demokrasi Ve Hukuk Devleti Ekseninde Bilgi Edinme Hakkı*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Cin, H. Ve Akyılmaz G. (2000). *Feodalite Ve Osmanlı Düzeni*. Adana: Güney Matbaası, İkinci Baskı
- Cin, H. Ve Akyılmaz G. (2003). *Türk Hukuk Tarihi*. Konya: Sayram Yayınları.
- Closa, C. (1992). *The Concept Of Citizenship In The Treaty On European Union*, Common Market Law Review, 29(6).
- Coşar, A. (2004). *Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma*. Ankara: Ankara Barosu Yayını.
- Çakır, M. M. (2013). *Kamu Yönetiminde Açıklık Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı: Uşak İli Örneği*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uşak Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uşak.
- Çakmak, C. (2008). *Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye'de Yeri Ve Önemi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Çetin, M. (2017). *Kamu Denetçiliği*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin.
- Darch C. ve Underwood P. G. (2010). *Freedom Of Information And Developing World*. Oxford: Chandos Publishing.
- Dedeoğlu, B. (1996). *Adım Adım Avrupa Birliği*. İstanbul: Çınar Yayınları
- Demir, B. (2016). *Türkiye'de Bilgi Edinme Uygulamaları ve AB İle Karşılaştırılması*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Demir, F. (2011). Bürokratik Kültür. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.16, S.2.
- Demir, F. (2011). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Demokratikleşmesi Bağlamında İdari Usul Yasa Tasarısının Değerlendirmesi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, C.7, S.14.
- Demirtaş, B. (2012). *Türk Hukukunda Ve Karşılaştırmalı Hukukta Bilgi Edinme Hakkı*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Deniz, Y. (2014). *Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2000). Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005. Ankara.
- Diamandouros, P.N. (2011). Basın Açıklaması. International Right to Know Day: Ombudsman calls for more pro-active transparency in the EU available at: (www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/10876/html.bookmark), Erişim Tarihi: 14.11.2018.
- Dilekçe Hakkı Ve TBMM Dilekçe Komisyonu. (2005), Ankara: TBMM Basımevi.
- Diñç G. (1984). Dilekçe Hakkı. *İzmir Barosu Dergisi*, 3(4).
- Doğan, K.C. (2015). Ahilik Teşkilatı, Ombudsman ve Etik İlişkisi. *Küresel İktisat Ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, 4(7), 28-36.
- Döner, A. (2010). *Şeffaf Devlette Bilgi Edinme Hakkı Ve Sınırları*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Durmuş, B. (2010). *Bilgi Edinme Hakkının Türk Kamu Yönetimi Üzerine Etkisi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Efe, H. (2011). Avrupa Ombudsmanı’nın AB İçindeki İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü. *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 19(2).

- Eken M. (2005b). *Yönetimde Şeffaflık: Teori-Uygulama*. Adapazarı: Sakarya Kitabevi.
- Eken M. Ve Tuzcuoğlu F. (2005). *Kötü Yönetimi Tedavi Etmek*. Sakarya: Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiri Kitabı, S. 113-125.
- Eken, M. (1993). *Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Eken, M. (1994). Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(2).
- Eken, M. (2005). *Yönetimde Şeffaflık*. Adapazarı: Sakarya Kitabevi.
- Eken, M. (2005). Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru. *Amme İdaresi Dergisi*, 38(1), S. 113-130 (*Şeffaf Yönetime Doğru*).
- Erdağ, R. (2009). Yönetimde Gizlilik Ve Devlet Sırrı Kavramı. *Türk İdare Dergisi*, C.81, S.463-464, ss.93-102.
- Erdoğan, O. (2006). *Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Eren, E. (2011). *Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulaması*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Diyarbakır.
- Erhürman, T. (2001). *İdari Denetim ve Ombudsman*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ermumcu, O. (2006). İdarenin Denetiminde İdari Savcılık Önerisi. *Türk Hukuk Dergisi*, *Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları*, S.111.
- Erol A. (2005). *Dilekçe Hakkı ve Bilgi Edinme Hukuku*. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2005). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaacılık.
- European Parliament's Rule Of Procedure, Art 219 (Election Of The Ombudsman).

- Fındıklı, R. (1996). Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim. *Türk İdare Dergisi*, 68(412).
- Gellhorn, Walter, *Ombudsmen and Others-Citizen's Protectors in Nine Countries*. USA, Harvard University Press, 1967.
- Gerekçeli Anayasa Önerisi. (1982). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, S.497, S. 136– 139.
- Goldberg, David (1990). *Freedom Of Information, Law And Public Interest*, LLP(International Legal Practitioner).
- Gözler, K. (2009). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi, 7.Baskı.
- Gözübüyük, Ş. (2001). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Günday, M. (1992). *1982 Anayasasına Göre İdari Yargının Denetiminin Kapsamı Ve Sınırları*. I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi 1990, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara.
- Güran, S. (1982). Yönetimde Açıklık. *İ.H.İ.D, Yıl: 3, S. 1-3, Sarıca'ya Armağan*.
- Hagemann, S. ve Lenz, H. (2014). *Transparency vs. Efficiency? A Study Of Negotiations In The Council Of The European Union*. Washington: Annual Meeting Of The American Political Science Association.
- Hallberg P. ve Virkkunen .J. (2017). *Freedom Of Speech And Information In Global Perspective*. Finland: Springer Nature.
- Hansen, H. G. (2005). *Trends Leading To The Establishment Of A European Ombudsman*, Luxemburg: The European Ombudsman Press.
- Hız Y. ve Yılmaz Z. (2005). *Açıklamalı-Notlu-Gerekçeli Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- İnaç, H. Ve Ünal, F. (2007). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 18, S.41-62.
- İnal, T. (2004). Bilgi Edinme Hakkı ve Özel Hayata, Haberleşmeye, Ticari Sırlara, Fikir Ve San'at Eserlerine İlişkin Sınırlamalar. *Kazancı Hukuk Dergisi*, S. 3.

- Kaboğlu, İ. (2005). *Anayasa Hukuku Dersleri*. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Kahyaoğlu, İ. Y. (2011). *Türk Hukukunda Kişinin Bilgi Edinme Hakkı ve İşlevi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. (2012). <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6328.html>
- Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu. (1991). Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:238
- Karcı, Ş. M. (2010). *Türkiye 'de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Karluk, S. R. (1996). *Avrupa Topluluğu ve Türkiye*. İstanbul: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayınları, 4. Baskı.
- Kaya, C.** (2005a). *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kaya, E. (2006). *Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve BilgiEdinme Hakkı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Kazancı, M. (2004). *Kamuda Ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler*. 5.Baskı
- Kenan, K. (2007). *Türk Kamu Hukukunda Dilekçe Hakkı ve Kullanma Usulü*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kırışık, F. (2008). *Yönetimde Açıklık Ve Bilgi Edinme Hakkının Kamu Yönetiminin İşleyişi Üzerindeki Etkisi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kocabaş, E. (2015). *Ombudsmanlık: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye Uygulamalarının Karşılaştırılması ve Öneriler*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

- Koç, B. (2011). *1982 Anayasası'na Göre Siyasal Haklar ve Ödevler*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Koç, C. Ve Bacak, A.A. (2006). *4982 Sayılı Yasanın Genel Gerekçesi Ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu: Gerekçeli-Açıklamalı Bilgi Edinme Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun*. İstanbul: Kartal Yayınevi, 1.Basım.
- Konak, S. (2007). *Demokratik Bir Açılım Olarak Bilgi Edinme Hakkı*.Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Konferans Konuşması, Emily O'Reilly, 'European Year of Citizens—Closing conference—Address by European Ombudsman' (2013) www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/en/52763/html.boomark
- Köse, H.Ö. (2007). *Dünyada Ve Türkiye'de Yüksek Denetim*. Ankara: T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, 2.Basım.
- Köseoğlu, Ö. (2010). Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi Ve Kurumsal Etkinliği. *Sayıştay Dergisi*, 79,(31-62).
- Kuruüzüm, İ. (2008). *Ombudsman Kurumu, Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Model Önerisi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Lamble, S. (2002). Freedom Of Information. *A Finnish Clergyman's Gift To Democracy, Fir(Freedom Of Information Review)*, 97, 2-8.
- Magnette, P. (2003). Between Parliamentary Control And The Rule Of Law: The Political Role Of The Ombudsman In The European Union, *Journal Of European Public Policy* 10, Roudledge Taylor & Francis Group, England.
- Mastı, A.K. (2008). *Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı Ve Kişilik Hakları İle İlişkisi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Mattern K. H. (1970). Dilekçe Hakkı, Çeviren Servet Armağan, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 35, S. 1-4..

- Mendel, T. (2003). *Freedom Of Information: A Comparative Legal Survey*, Unesco.
- Michalowska, G. (2007). *Ochrona Praw Czlowieka W Radzie Europy Unii Europejskiej*, Waszawa.
- Mokra, L. (2008). *The European Ombudsman*. (In) V. Kunova, L. Mokra, M. Siman, *More Effectiveness Of The Decision Making Processes In The European Union*, Bratislava.
- Newman, H.W. (1979). *Yönetim İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare*. (Çeviren: Kenan Sürgit), Ankara: TODAİE.
- Odyakmaz, Z. (1997). Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma Ve Bireye Tanınan Haklar. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1 (2).
- Okçu, M. (2005). Avrupa Yönetişel Alanını Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim, Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü (TEPAV), http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Murat_Okcu_cok_duzlemli_yonetisim_26_10_05.pdf. Erişim Tarihi: 20.05.2019
- Oytan, M. (1975). Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme. *Danıştay Dergisi*, S.18-19 (194).
- Önen, Z. S. (1989). *Uluslararası Mali Kuruluşlar*. Ankara: Savaş Yayınları
- Özay, İ. (2002). *Gün Işığında Yönetim*. İstanbul: Alfa Basım Yayım.
- Özay, İ. (2004). *Anayasa Ve İnsan Hakları Bağlamında BEHK*. Bilgi Edinme Hakkı Paneli (5 Mayıs 2004), Ankara: Barolar Birliği Yayınları.
- Özden, K. (2005). *Ombudsman – Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*. İstanbul: Tasam Yayınları.
- Özden, K. (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özkan, G. (2004). *Demokratik Yönetimin Birinci Adımı: Bilgi Edinme Hakkı*. Ankara: Türkiye Kamu-Sen. Yayınları.

- Peters, A. (2005). The European Ombudsman And The European Constitution, In Common Market Lawreview 42, Kluwer Law International, The Netherlands,, S. 697
- Pınar, A.C. (2014). *Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Kamu Denetçiliği Kurumu*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi,Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Polat, B. (2009). *Kamuoyu Denetim: Türkiye'de Kamu Yönetimi Eğitiminin Kamuoyu Denetimine Etkisi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Polat, N. (2003). Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu Ve Denetimin Etkinliği. *Sayıştay Dergisi*, 49 (65-80).
- Robertson, K. G. (1982). Public Secrets: A Study In The Development Of Governmental Secrecy. New York. 11-21. ; Çeviren: Musa Ceylan (1994), *Demokrasi ve Gizlilik, Türk İdare Dergisi*, 403 (151 – 159).
- Roy, G. Ve Giddings, P.J. (2000). *Righting Wrongs: The Ombudsman In Six Continents*. Amsterdam: Ios Press.
- Rules of Procedure of European Parliament. (2017). www.europarl.europa.eu/sed/doc/news/flash/Rules%2520of%2520Procedure%2520January%25202017_en.pdf&ved=2ahUKEwig9sKZ6b_iAhUMa1AKHTG5B64QEj (Erişim Tarihi: 19.05.2019).
- Sanal, R. (2002). *Türkiye'de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*. Ankara: TODAİE.
- Saygın, E. (2008). Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12 (1-2).
- Sayıştay (2000). *Performans ve Risk Denetim Terimleri*. Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Saylan, S.E. (2007). *Avrupa Birliği Vatandaşlığı Kavramı Ve Gelişim Süreci*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Sezer, Y. ve Kargın, N. (2002). Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu. *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 74, S. 436.
- Sezginer, M. (1998). İdari Belgelere Ulaşma Hakkı – Fransa Örneği. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Dr. Süleyman Arslan'a Armağan, 6 (1-2), 299-343.
- Soykan, C. (2006). *Bir İnsan Hakkı Olarak Bilgi Edinme Hakkı*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Süt, H. İ. (2010). *Avrupa Birliği ve Türkiye Bağlamında Ombudsmanlık: 'Kamunun Denetimsizliği ve Yolsuzluk'*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.
- Şavran, Y. (2006). *Bilgi Edinme Hakkı Ve Bilgi Verme Yükümlülüğü*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Şengül, R. (2005). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini 'Camdan Eve' Dönüştürür Mü?. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 60(3), 216-234.
- Şengül, R. (2008). *Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 1.Basım.
- Şengül, R. (2009b). Kamu Yönetiminde Şeffaflık Olgusuna İlişkin Değerlendirmeler. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, S.3.
- Şengül, R. (2014). Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi Karşısında Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı. *Amme İdaresi Dergisi*, 47 (3), 91-110.
- Talat Arslan, N. (2010). Yönetimde Açıklık Ve Gizlilik. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, S.1, 174–195.
- Taşkın, Ş.C. (2012). Bilgi Edinme Ve Dilekçe Hakkı. *Kazancı Hukuk Dergisi*, S.99-100, s. 172-236.
- TBMM Dilekçe Komisyonu 13.03.2003 tarihli bilgi notu.

- Temizel, Z. (1997). *Yurttasın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*. İstanbul: Iula-Emme Yayınları.
- Temizkan, K. (2008). *Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin.
- Tezcan, E. (2001). *Avrupa Birliği Hukuku’nda Birey*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tortop, N. (1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(1).
- Tortop, N. (2003). *Halkla İlişkiler*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Tortop, N. (2003). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Üzerine. *Günüşiği Aylık Hukuk Dergisi*, S.8.
- Tortop, N. (2004). İletişim ve Bilgi Edinme Hakkının Önemi. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 29-44.
- Tosbıyık, Ş. (2008). *Avrupa Vatandaşlığının Bir Parçası Olarak Avrupa Ombudsmanlık Kurumu*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyonkarahisar.
- Türkiye Bilişim Şurası. (2002). Ankara: Başbakanlık Müsteşarlığı, Türkiye Zeka Vakfı, Türkiye Bilgi İşlem Hizmetleri Derneği, Türkiye Bilişim Derneği, Türkiye Bilişim Vakfı Ortak Yayını.
- Uluğ, F. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, C.37, S.2, ss.97-120.
- Uzun, T. (2005). Kamu Yönetiminde Değişim ve Bilgi Edinme Hakkı. Konya: *Selçuk Üniversitesi İİBF Yayınları Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 5, Sayı:9.
- Ünal, F. (2013). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*. Ankara: Savaş Kitap ve Yayınevi.
- Vogiatzis, N. (2017). *The Ombudsman And Good Administration İn The European Union*. London:Palgrave Macmillan.

- Weber, M. (2004). *Sosyoloji Yazıları*. Çeviren: Taha Parla, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Wilson, J.Q. (1996). *Bürokrasi*. Çeviren: Selçuk Yalçındağ-Doğan Canman-Yücel Ertekin. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Yalçın, F. C. (2006). *Hukuk Devletinde Bilgi Edinme Hakkı ve Saydamlık*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yıldırım, A. Ve Şimşek, H. (2008). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yıldırım, İ. (2004). *Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*, Hukuk Ve Adalet Dergisi, Yıl:1, S.2.
- Yıldırım, R. (1998). *İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü*. T.C. Başbakanlık, İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Ankara.
- Yılman, B. (2017). *Modern Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanlık Kavramı: Eleştiriler Ve Beklentiler Üzerinden Türkiye Deneyimi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Niğde.
- Yılmazoğlu, M. (2009). *Bilgi Edinme Hakkı ve Bilgi Edinme Hakkının İstisnaları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yüksekli, B. (2008). *Bilgi Edinme Hakkı Yasası'na Göre Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.
- Zengin, M.A. (2012). *Türk Hukukunda Bilgi Edinme Hakkının Sınırları*. Ankara: Adalet Yayınevi.